



# Analisi descrittiva degli atti pervenuti all'ANAC ex art.129 Disp. Att. c.p.p.

10 ottobre 2024

Progetto PON: “Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza” dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), finanziato dal Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020” - Fondo FESR - CUP E89G18000140006 - ASSE 3 - Obiettivo Specifico 3.1 - Azione 3.1.4

## Indice

1.	Considerazioni introduttive: una premessa metodologica	3
2.	Linee di tendenza negli atti pervenuti all’Autorità ex art. 129	4
2.1.	Un quadro di insieme	4
2.2.	Alcune “regolarità”	15
3.	Potenziali distorsioni delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici	23
4.	Conclusioni	33

# 1. Considerazioni introduttive: una premessa metodologica

Il presente documento fornisce un'analisi qualitativa di 253 casi rilevabili dall'esame di un sottoinsieme di atti inviati dalle autorità giudiziarie ex art.129, comma 3, Disp. Att. c.p.p.<sup>1</sup>, su cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito "ANAC", o "Autorità") ha realizzato una scheda sintetica di descrizione. Sulla base di tali informazioni, si forniscono, inoltre, considerazioni di carattere generale sulle tendenze riscontrate. Si tratta di un insieme con un buon grado di copertura dell'intero universo delle vicende di corruzione nel periodo considerato (2015-2018). Tali vicende di corruzione hanno determinato in Italia l'avvio di inchieste giudiziarie corroborate da un apparato probatorio ritenuto dai giudici inquirenti sufficiente per procedere con una richiesta di custodia cautelare o di rinvio a giudizio dei soggetti coinvolti.

Una premessa metodologica appare necessaria. In primo luogo, l'insieme di casi emersi non può costituire un "campione rappresentativo" dell'universo nascosto dei casi di corruzione rimasti nell'ombra e non indagati né perseguiti, ossia – secondo la nota analogia – della "parte sommersa" della corruzione. Restano infatti sconosciute le reali dimensioni del fenomeno, delle quali si possono solo tentare approssimazioni imprecise e indirette<sup>2</sup>. Similmente, la stessa proporzione tra "casi emersi e perseguiti" e "casi non scoperti" è destinata a restare ignota. In secondo luogo, gli episodi di presunta corruzione oggetto di inchiesta giudiziaria differiscono da quelli rimasti nella dimensione "sommersa", e dunque non rilevati dai "radar" a disposizione dell'apparato repressivo dello Stato, perché possono presentare modalità organizzative interne, utilizzare meccanismi, prevedere l'impiego di risorse di scambio sistematicamente differenti dagli altri, tali da averli resi maggiormente "vulnerabili" alle inchieste della magistratura. Pertanto, è necessaria una particolare cautela nel rilevare i fattori che hanno fatto venire alla luce tali vicende. In alcuni casi si tratta di eventi accidentali, ad esempio intercettazioni conseguenti ad inchieste su altri reati che hanno offerto evidenza probatoria anche su possibili fatti di corruzione; in altri casi si osservano invece "fragilità" endogene delle relazioni tra i partecipanti agli scambi occulti, come l'utilizzo di meccanismi decisionali indicativi di anomalie, oppure il maturare di attriti e conflitti tra gli attori coinvolti, spesso legati agli interessi divergenti nella negoziazione o nell'attuazione degli accordi corruttivi.

Inoltre, gli atti giudiziari qui esaminati fanno riferimento a ipotesi accusatorie relative a una fenomenologia di corruzione riconducibile, secondo i magistrati inquirenti, a reati di corruzione e

---

<sup>1</sup> Si ricorda che l'Art. 129, comma 3, delle Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (d. lgs. 271/1989) prevede che "[...] Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione."

<sup>2</sup> Tra i primi tentativi di costruire indici oggettivi di misurazione del fenomeno si veda il contributo di Golden e Picci (2005), basato sullo scostamento tra il capitale pubblico esistente e gli investimenti effettuati per realizzarlo nelle regioni italiane. Golden, M.A., and Picci, L. (2005). "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data." *Economics and Politics*, 17(1), 37–75.

simili. Fuoriescono da quel perimetro, dunque, eventuali vicende riferibili ad un concetto più “esteso” di corruzione quale “abuso di potere affidato per fini privati”, ovvero “condizionamento improprio” nell’esercizio dei poteri pubblici da parte di attori privati, che coprono una casistica più ampia delle violazioni del Codice penale.

Infine, gli atti utilizzati (perlopiù ordinanze di custodia cautelare e richieste di rinvio a giudizio), per quanto ricchi di elementi informativi sulle vicende descritte, fanno riferimento a procedimenti giudiziari ancora in una fase iniziale del loro iter. In altri termini, essi forniscono una rappresentazione di ipotesi accusatorie che devono ancora trovare riscontro nelle successive fasi processuali.

Questo documento si concentra su una panoramica concernente meccanismi, dinamiche, attori, processi decisionali interessati da potenziali distorsioni rispetto alla cura degli interessi collettivi, non alle eventuali responsabilità penali dei soggetti coinvolti. Si è così proceduto a una rigorosa anonimizzazione di tutti i casi che verranno qui illustrati qualitativamente in forma sintetica, rendendoli non identificabili né geograficamente, né in relazione all’identità dei soggetti implicati nelle corrispondenti inchieste – per i quali naturalmente vale la presunzione di non colpevolezza fino al terzo grado di giudizio.

Pur con i limiti sopra esposti, l’esteso ammontare di informazioni disponibili rende sicuramente utile una loro elaborazione sintetica che, senza pretese di generalizzazione, può fornire alcune ipotesi interpretative da sottoporre a ulteriore analisi e verifica.

## 2. Linee di tendenza negli atti pervenuti all’Autorità ex art. 129

### 2.1. Un quadro di insieme

L’analisi degli atti pervenuti all’Autorità ex art. 129 nell’arco temporale 2015-2018 consente di individuare alcune caratteristiche generali delle vicende di potenziale corruzione emersa e perseguita dall’Autorità giudiziaria che saranno di oggetto di approfondimento nelle pagine che seguono.

La Tabella 1 riporta la numerosità dei reati contro la pubblica amministrazione (“PA”) individuati all’interno degli atti esaminati. La loro classificazione segue quella proposta nel cruscotto degli indicatori di contesto nell’ambito della sezione “Misura la corruzione”. In particolare, i reati di corruzione, concussione e peculato considerano uno scambio *“tra un funzionario pubblico e un soggetto esterno, nonché i delitti in cui viene accertato l’esercizio abusivo della funzione a fini privati (peculato e traffico d’influenze)”*; gli altri reati contro la PA includono *“delitti in cui la fattispecie giuridica contempla uno 'scambio' che costituisce un elemento esterno/fattuale che fa da contesto del reato”*. In questo caso la corruzione e/o l’abuso di potere non sono necessariamente oggetto di

accertamento in sede processuale, ma possono rappresentare la ratio sottostante la commissione di quei delitti e segnalare, pertanto, fenomeni comportamentali corruttivi<sup>3</sup>.

Tabella 1 – Numerosità dei reati contro la P.A. presenti negli atti analizzati (anni 2015-2018)

	Valori assoluti				Valori percentuali			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Corruzione	18	417	470	217	26%	50%	40%	44%
Concussione	1	23	23	12	1%	3%	2%	2%
Peculato	5	32	30	15	7%	4%	3%	3%
Altri reati contro la PA	45	368	651	248	65%	44%	55%	50%
<b>Totale</b>	<b>69</b>	<b>840</b>	<b>1.174</b>	<b>492</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Note: La classificazione dei reati segue quella contenuta in Anac (2024) cui si rimanda per maggiori dettagli.

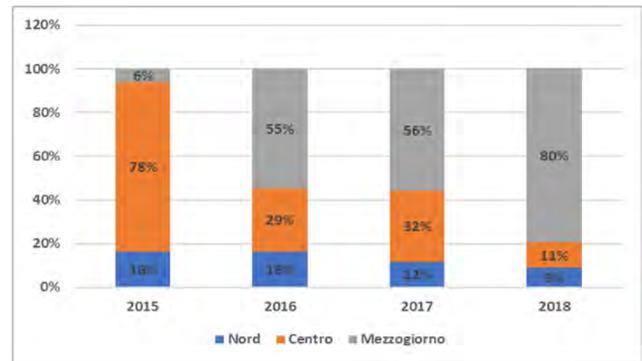
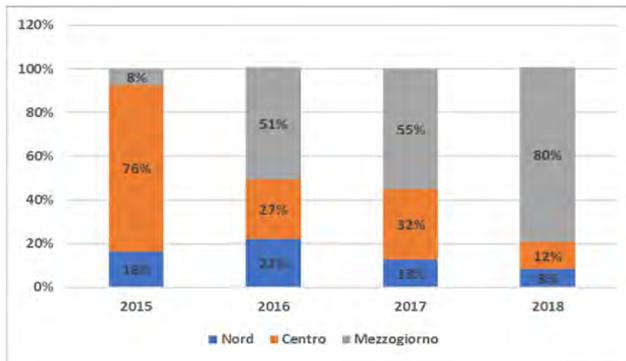
Come emerge dalla Figura 1, le Procure maggiormente impegnate nell'attività investigativa dei reati si concentrano in prevalenza nel Mezzogiorno a partire dal 2016 (Figura 1a); ciò è in linea con le statistiche sulle aree dove i reati sono stati effettivamente commessi (Figura 1b).

<sup>3</sup> Si veda Anac (2024), *Scheda Indicatori di contesto – Aggiornamento giugno 2024*, pag. 14-16.

Figura 1 – Distribuzione geografica dei reati contro la P.A. presenti negli atti analizzati (anni 2015-2018)

a) Procure emittenti

b) Aree in cui i reati sono stati commessi



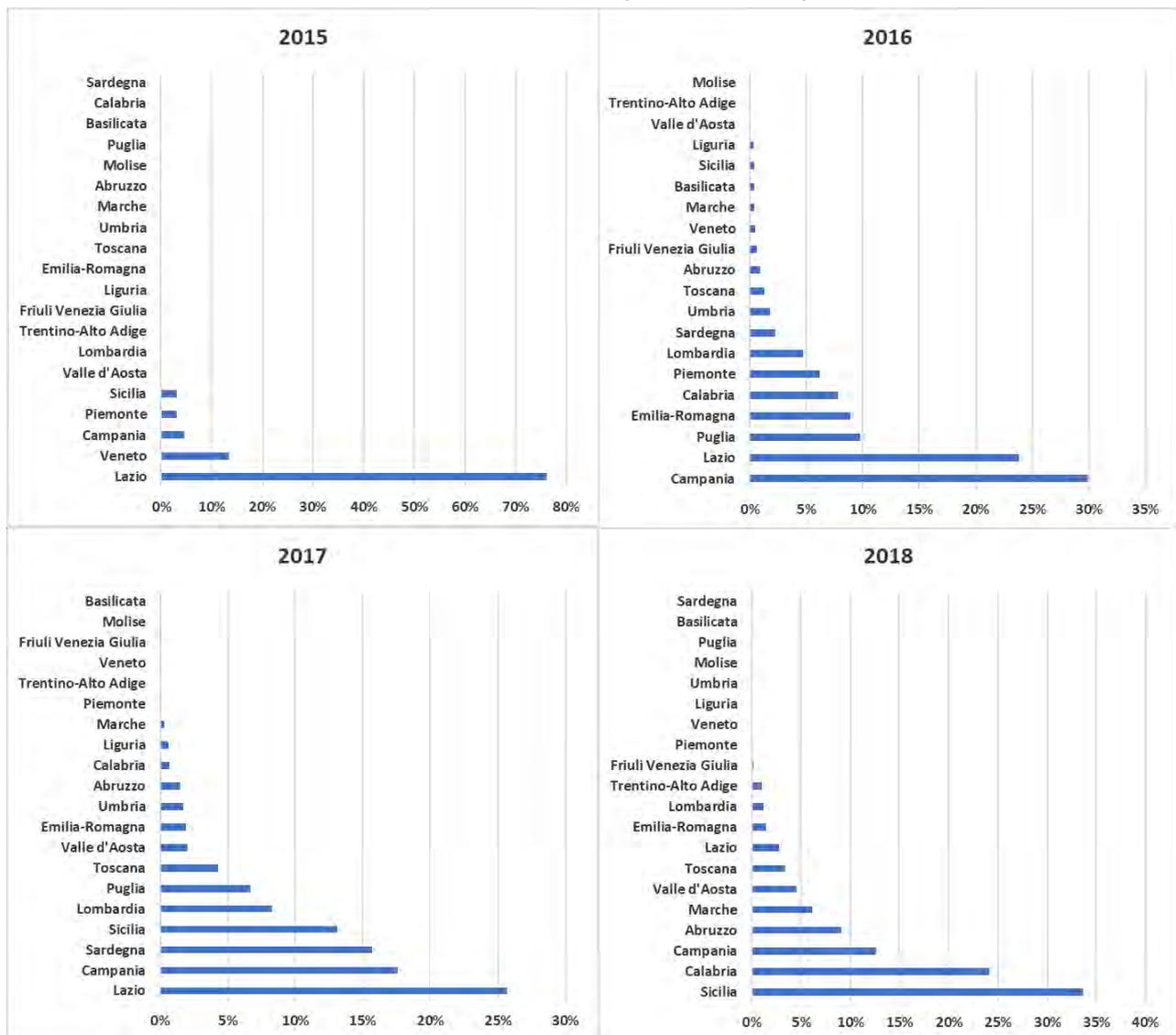
Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Note: La macroarea Nord include le regioni: Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna. La macroarea Centro include le regioni: Lazio, Marche, Umbria, Toscana. La macroarea Mezzogiorno include le regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna.

La Figura 2 mostra come le Procure più attive nell’attività di investigazione si concentrano nel Lazio, in Campania e in Sicilia e in alcune regioni del Nord Italia (Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Valle d’Aosta).



Figura 3 – Distribuzione a livello regionale dei reati contro la P.A. presenti negli atti analizzati per aree in cui i reati sono commessi (anni 2015-2018)

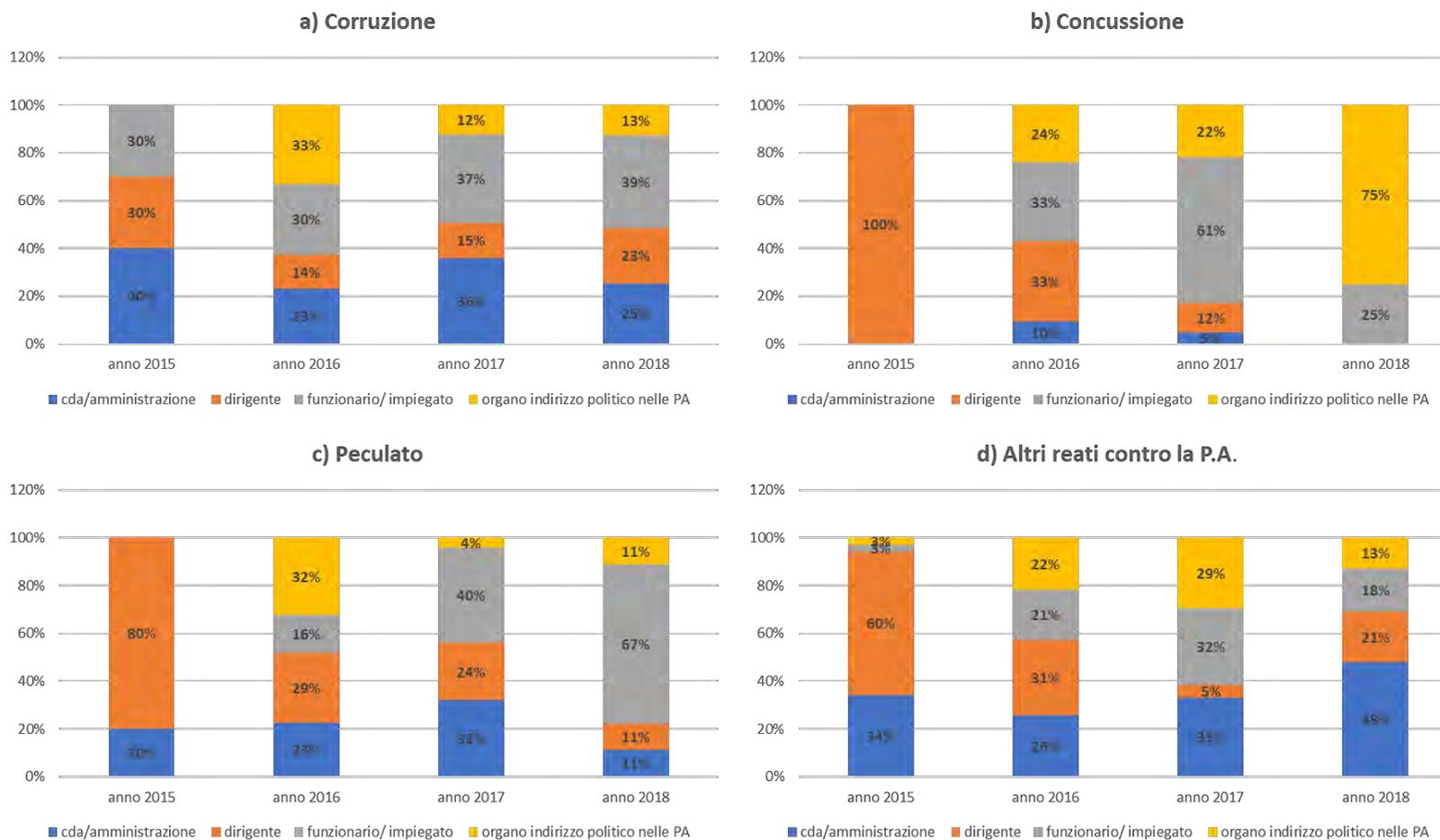


Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Inoltre, la natura delle fonti utilizzate consente di osservare la varietà dei ruoli ricoperti da pubblici ufficiali, ovvero degli incaricati di pubblico servizio, coinvolti nei casi analizzati. Ruoli politici e tecnici, manageriali o esecutivi, apicali o a diretto contatto con l'utenza appaiono ugualmente esposti ad un occasionale coinvolgimento in una molteplicità di possibili reati contro la pubblica amministrazione, sebbene in contesti, con modalità e contropartite estremamente differenziate. Entrano qui in gioco come "merce di scambio", infatti, risorse diverse, tra cui in particolare: 1) la capacità dei pubblici ufficiali di svolgere "di fatto" un ruolo attivo in un processo decisionale pubblico, anche in termini di omissione di atti; 2) la capacità di alterare il contesto in cui i processi decisionali si realizzano, così condizionandone gli esiti; 3) la capacità di trasmettere selettivamente informazioni che condizionano l'esito di tali procedure; 4) la capacità di capitalizzare il tempo e l'impegno legato ai propri doveri d'ufficio evitando ai privati di incorrere nei costi derivanti dall'attesa o dalla temuta inefficienza e conseguente imprevedibilità delle procedure.

La Figura 4 riporta la distribuzione dei ruoli ricoperti da pubblici ufficiali coinvolti nelle diverse tipologie di reato. Sulla base dei dati disponibili, le posizioni apicali dell'amministrazione, identificate dalle categorie denominate "cda/ amministrazione" e "dirigente", giocano un ruolo determinante in tutti i reati, ma via via meno significativo nella concussione. Per questa tipologia di reato, invece, rileva un netto incremento del coinvolgimento degli "organi di indirizzo politico". I funzionari sono presenti con percentuali diverse in tutte le tipologie di reato, con una prevalenza nel peculato.

Figura 4 – Distribuzione dei ruoli ricoperti da pubblici ufficiali coinvolti nelle diverse tipologie di reato (anni 2015-2018)



Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Altrettanto esteso e variabile nel possibile controvalore economico risulta l'insieme di risorse di scambio offerte dai privati quale contropartita all'interno delle relazioni corruttive. Si rileva una tendenziale corrispondenza tra il valore atteso del beneficio attribuito ai privati e la proporzionale "compensazione" – in termini di denaro o altra utilità – indirizzata ai pubblici ufficiali.

La Figura 5 fornisce evidenza delle diverse risorse di scambio. L'emersione del controvalore economico è possibile solo quando è presente una "dazione monetaria". Le altre fattispecie compensative, seppur evidenziate dall'analisi qualitativa degli atti, sono di difficile cattura a causa del comportamento di "mimetizzazione" della natura illecita della relazione sotto forma di dono o di indiretta ricezione.

Figura 5 – Distribuzione delle risorse di scambio nelle diverse tipologie di reato (anni 2015-2018)

a) Corruzione					b) Concussione				
Corrispettivi	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Corrispettivi	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Altra utilità	0	0	0	0	Altra utilità	0	0	0	0
Danno all'erario	0	0	0	0	Danno all'erario	0	0	0	0
Denaro	6	166	250	102	Denaro	0	10	21	1
Falsa perizia di variante	0	0	0	0	Falsa perizia di variante	0	0	0	0
Indebiti vantaggi patrimoniali attraverso aumento di impegni di spesa	0	0	0	0	Indebiti vantaggi patrimoniali attraverso aumento di impegni di spesa	0	0	0	0
Somme indebitamente corrisposte	0	0	0	0	Somme indebitamente corrisposte	0	0	0	0
Sovraprezzi	0	0	0	0	Sovraprezzi	0	0	0	0
Valore tangente (ove presente)	0	0	0	0	Valore tangente (ove presente)	0	0	0	0
Varianti	0	0	0	0	Varianti	0	0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>6</b>	<b>166</b>	<b>250</b>	<b>102</b>	<b>Totale complessivo</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>1</b>

b) Peculato					d) Altri reati contro la P.A.				
Corrispettivi	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Corrispettivi	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Altra utilità	0	1	0	0	Altra utilità	0	3	0	0
Danno all'erario	0	0	0	0	Danno all'erario	0	0	0	0
Denaro	0	4	27	0	Denaro	0	11	27	2
Falsa perizia di variante	0	3	0	0	Falsa perizia di variante	0	0	0	0
Indebiti vantaggi patrimoniali attraverso aumento di impegni di spesa	0	2	0	0	Indebiti vantaggi patrimoniali attraverso aumento di impegni di spesa	0	0	0	0
Somme indebitamente corrisposte	0	4	0	0	Somme indebitamente corrisposte	0	0	0	0
Sovraprezzi	0	5	0	0	Sovraprezzi	0	0	0	0
Valore tangente (ove presente)	0	0	0	0	Valore tangente (ove presente)	0	0	0	0
Varianti	0	5	0	0	Varianti	0	0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>Totale complessivo</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>2</b>

Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Come sarà analizzato in seguito, nel settore degli appalti il calcolo viene generalmente effettuato applicando una sorta di "regola non scritta" che fissa quale "prezzo" della corruzione una percentuale del valore del contratto pubblico indebitamente assegnato. Si registrano, tuttavia, alcune significative eccezioni nelle quali, secondo le ricostruzioni fornite dai magistrati inquirenti, i pubblici ufficiali avrebbero fornito prestazioni illecite nell'interesse dei privati accontentandosi di contropartite di minima entità rispetto al vantaggio conseguito da questi ultimi. Vi sono evidenze negli atti giudiziari di casi di corruzione di modesta entità in cui i dipendenti pubblici si sarebbero accontentati di piccole "mance" per ciascuna certificazione fornita agli utenti accelerando la procedura di rilascio. Si riscontra, inoltre, evidenza di ricorso estensivo a contropartite materiali o tradotte in "servizi", anziché monetarie, in risposta ad un'aspettativa di "mimetizzare" sotto forma di dono o di indiretta ricezione la natura illecita della relazione, minimizzandone il rischio penale. A mero titolo esemplificativo, in un caso sarebbe stata sufficiente la promessa di un tablet per

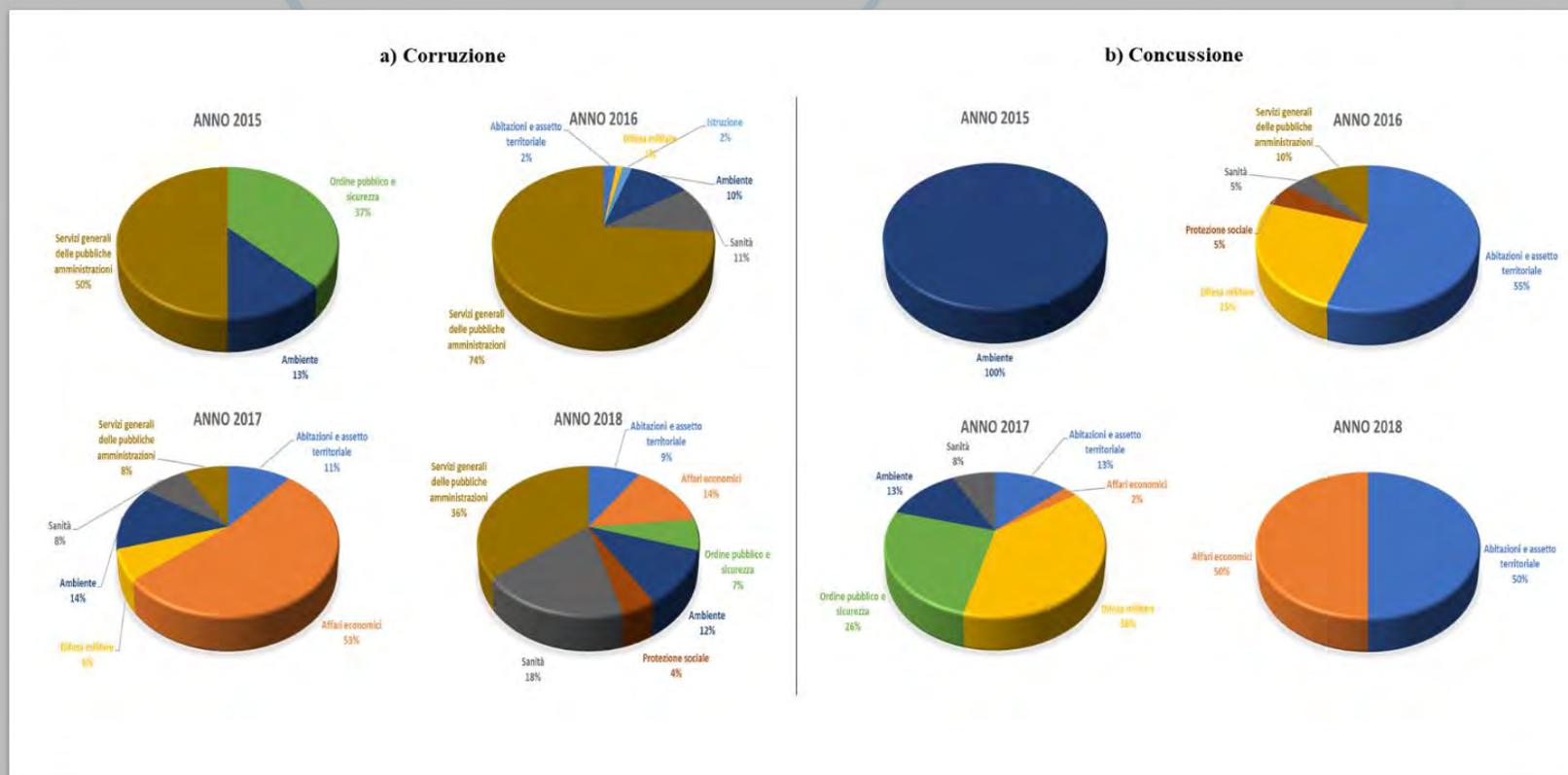
allentare i controlli legati alla sicurezza incendi di un edificio frequentato dal pubblico; in un altro, l'utilità è consistita nell'intestazione di una motocicletta "di importante valore".

I settori coinvolti nelle vicende di potenziale corruzione rilevate negli atti dei magistrati inquirenti coprono una gamma estremamente ampia di attività pubbliche. Dalla descrizione dei casi si conferma la presenza di settori tradizionalmente considerati ad alto rischio – in particolare l'attività di contrattazione pubblica, il governo del territorio, le diverse forme di controllo pubblico, tra cui quello fiscale, le procedure di assunzione del personale, l'erogazione di contributi e sussidi. Emerge però anche la sussistenza di un insieme di "aree sensibili" meno esposte all'attenzione degli organi di controllo – così come dell'opinione pubblica – nelle quali sembrano manifestarsi modalità ricorrenti di distorsione dei corrispondenti processi decisionali o di erogazione dei servizi. Si possono fornire due esempi: diverse vicende oggetto di inchiesta giudiziaria interessano il settore dei servizi cimiteriali, nei quali la condizione di scarsità degli spazi e delle relative concessioni, assegnate tramite procedure amministrative, avrebbe creato posizioni di rendita. Di conseguenza, ne sono scaturite opportunità per una "mercificazione" della conseguente allocazione, oppure per l'edificazione irregolare, o addirittura per l'espropriazione abusiva dei loculi, poi ceduti ad altri dietro corrispettivo indebito, contando anche sullo scarso "potere negoziale" di alcuni utenti dovute all'anzianità o al basso livello di istruzione. Altri casi oggetto di indagine giudiziaria fanno riferimento, invece, ad un contesto nel quale una risorsa di grande valore pratico per soggetti privati – la patente, titolo utile a poter condurre un mezzo, ovvero l'immatricolazione dei veicoli – viene assegnata da funzionari pubblici attraverso una procedura che può essere indebitamente distorta in modo opaco, dunque con alte aspettative di impunità. Si rileva, inoltre, la presenza di operatori economici – le agenzie specializzate – che avendo relazioni stabili e prolungate nel tempo con i funzionari possono svolgere una credibile funzione di intermediazione rispetto agli utenti, nonché di garanzia fiduciaria sull'adempimento dei patti di corruzione. Quanto appena esposto è riportato nelle Figure 6a e 6b<sup>4</sup>.

---

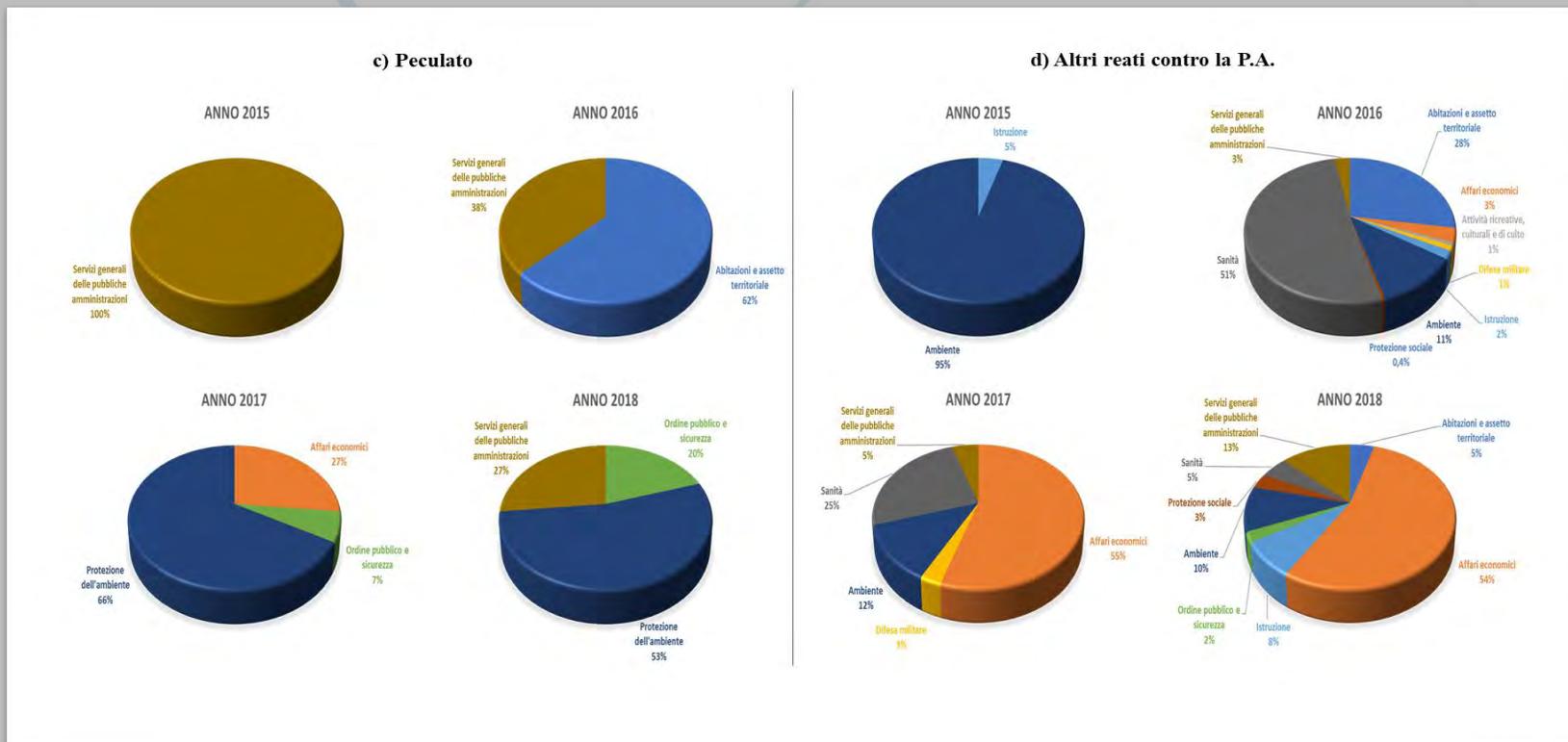
<sup>4</sup> Note: La classificazione della spesa pubblica seguita nelle Figure 6a e 6b per i settori è quella internazionale (Cofog). In particolare si utilizza la classificazione di primo livello. Si veda <https://www.istat.it/classificazione/classificazione-internazionale-della-spesa-pubblica-per-funzione-cofog/>.

Figura 6a – Distribuzione delle risorse di scambio nei diversi settori per tipologia di reato (anni 2015-2018)



Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Figura 6b – Distribuzione delle risorse di scambio nei diversi settori per tipologia di reato (anni 2015-2018)



Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

## 2.2. Alcune “regolarità”

Senza avere la pretesa di fornirne una rappresentazione esaustiva, alcune configurazioni ricorrenti delle vicende di potenziale corruzione evidenziate dagli atti giudiziari esaminati paiono tuttavia delineare possibili linee di tendenza dello sviluppo sommerso dei fenomeni di corruzione – rispetto alla cui effettiva sussistenza occorreranno naturalmente ulteriori approfondimenti e fonti di analisi.

### 2.2.1. Le informazioni confidenziali, oltre alle decisioni, come risorsa di scambio occulto

Trasmettere informazioni confidenziali selettivamente ai soggetti che si intende favorire – tipicamente nelle procedure di appalto – rappresenta, in molteplici vicende, la reale contropartita ipotizzata di uno scambio corruttivo. Tali informazioni possono infatti rappresentare un’alternativa meno rischiosa all’impiego di poteri decisionali – che lasciano traccia più evidente in atti formali – nel conseguimento dei medesimi risultati, ossia assicurare un indebito vantaggio a un determinato operatore privato, o a un cartello imprenditoriale, nell’allocazione di risorse pubbliche (frequentemente, l’assegnazione di appalti). Nelle procedure di appalto, sono segnalati dai magistrati inquirenti diversi casi in cui si ipotizza un passaggio selettivo di notizie sui passaggi che accompagnano le fasi istruttorie delle procedure, disponendo delle quali un imprenditore o un cartello di impresari può aggiudicarsi la gara. In un caso, i rappresentanti di un cartello di imprenditori attivi nel settore sanitario avrebbero organizzato riunioni informali – e riservate – con i dirigenti pubblici e con il personale tecnico per ricevere in anticipo informazioni utili a confezionare le proprie offerte facendole prevalere su quelle dei concorrenti esterni all’intesa collusiva. Altre vicende ipotizzano invece la trasmissione – dietro compenso – di informazioni sui contenuti di prove selettive per l’accesso a ruoli pubblici, oppure sull’andamento di procedimenti penali.

### 2.2.2. Lo slittamento verso attori privati del “baricentro” della corruzione.

Un significativo numero di vicende rilevate da molteplici inchieste giudiziarie vede come protagoniste, nella controparte privata, le imprese facenti parte di un cartello. Tali imprese hanno lo scopo di ripartirsi l’assegnazione di appalti pubblici a detrimento della concorrenza. L’organizzazione di cartelli di imprenditori che tramite turnazione, ovvero mediante compensazioni incrociate, si ripartiscono l’assegnazione degli appalti introduce una duplice distorsione nel processo decisionale: nell’identificazione del contraente – non più selezionato da una procedura concorsuale imparziale, bensì predeterminato in base ai contenuti dell’intesa collusiva; nella determinazione del prezzo pagato dall’ente pubblico maggiore, in quanto definito in base al coordinamento delle offerte presentate dagli imprenditori associati nel cartello. In questi casi, l’individuazione di segnali di anomalia “formale” può farsi più problematica, dal momento che formalmente l’assegnazione della gara vede una molteplicità di partecipanti e l’applicazione dei diversi meccanismi di assegnazione segue il suo iter istituzionalmente previsto. In questi casi il ruolo degli attori pubblici – più spesso i componenti delle commissioni aggiudicatrici, più raramente anche membri degli organi di indirizzo politico – tende a farsi marginale. Tipicamente in cambio di una quota – anche marginale – dei

profitti derivanti dalla collusione, essi si limitano a non intralciare le decisioni autonome del cartello, oppure a trasmettere informazioni riservate che favoriscono la riuscita della collusione; in alcune vicende si prestano ad eliminare surrettiziamente le imprese esterne, anche attraverso operazioni fraudolente. In un caso, il responsabile unico del procedimento (“RUP”) di una gara, *“pur a conoscenza dell’accordo intercorso tra le parti [...] non intraprendeva alcuna iniziativa diretta ad impedirne la consumazione”*, viceversa adoperandosi perché alcune richieste formulate dalla vincitrice designata potessero trovare accoglimento. Quando il cartello si fonda su un patto costitutivo particolarmente robusto, come nel caso di un gruppo di imprese provenienti dalla medesima regione, la reiterazione fondata sulle aspettative di una restituzione del favore ha indotto il condizionamento di decine di gare d’appalto. Le varie imprese partecipanti vengono compensate sia con quote in denaro, fino al 5 per cento del valore della gara, che tramite l’affidamento di lavori in subappalto.

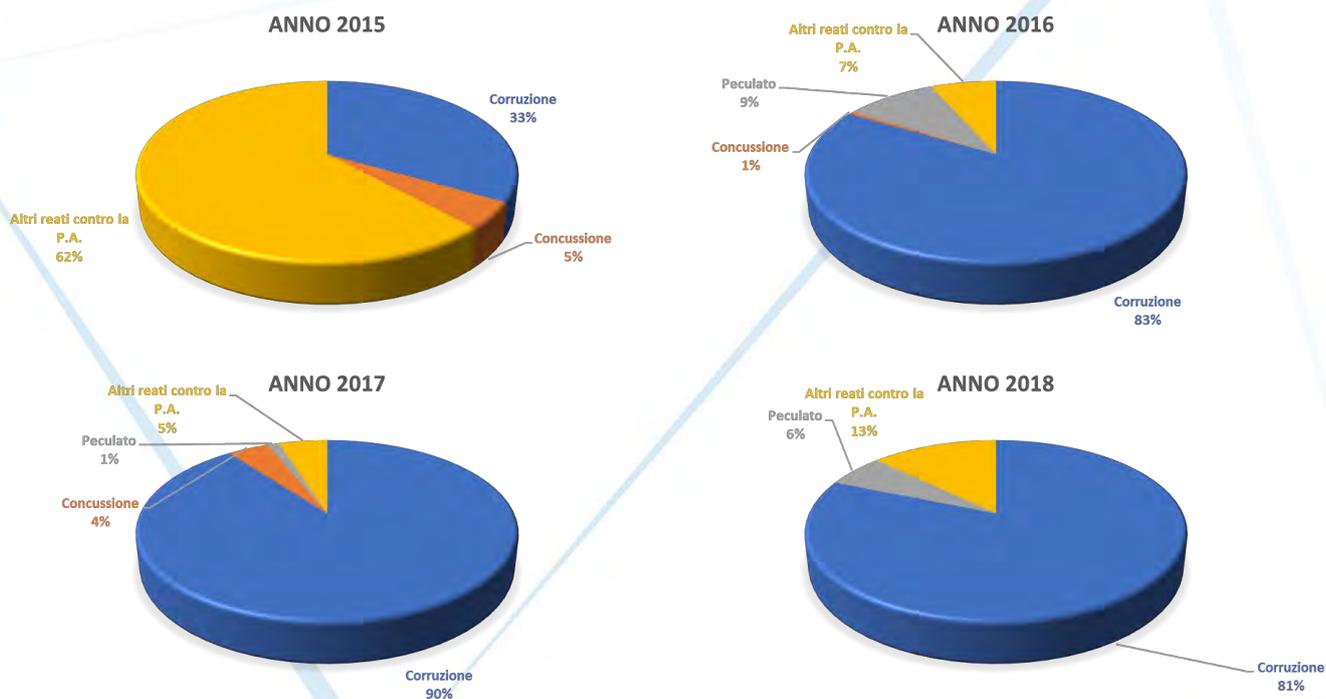
### 2.2.3. Il ruolo crescente dei professionisti

Un potenziale indicatore dell’ipotizzata rilevanza del peso degli attori privati nei circuiti della corruzione emersa è rappresentato dalla presenza non occasionale di figure professionali – in ambito giuridico, bancario-finanziario, tecnico-ingegneristico, etc. – quali soggetti centrali e talvolta decisivi per l’avvio e la realizzazione degli scambi occulti. Sembra affiorare in alcuni casi una loro capacità “mimetica” di svolgere ruoli diversi all’interno dei circuiti della corruzione, talvolta operanti quali corruttori, talvolta come “camera di compensazione” nell’intreccio tra le diverse contropartite offerte da pubblici ufficiali e operatori economici – ad esempio, prestando i propri studi professionali per “assunzioni mirate” di soggetti indicati dai pubblici ufficiali, oppure attraverso strumenti di dissimulazione di tangenti tramite finte fatturazioni, etc.. In altri casi essi sembrerebbero assumere invece un ruolo analogo a quello dei promotori intermediari, “facilitatori”; ovvero di veri e propri “procacciatori d’affari”, capaci di presentare ai loro interlocutori una sorta di “pacchetto completo” già inclusivo della ripartizione delle diverse risorse in gioco negli scambi occulti. Le risorse che essi mettono in gioco sono in primo luogo le competenze specialistiche, che ne accrescono influenza e potere negoziale nelle relazioni con gli enti pubblici. In questo senso, essi possono fornire servizi propedeutici o accessori rispetto alla realizzazione delle pratiche di corruzione, senza i quali queste ultime risulterebbero più rischiose ovvero di difficile realizzazione. Si prenda il caso di un dirigente bancario che si sarebbe prestato a certificare falsamente la congruità e la sostenibilità del piano economico finanziario di un raggruppamento di imprese, attestato necessario alla loro aggiudicazione della gara. La stessa esternalizzazione delle attività professionali al di fuori di una pubblica amministrazione, spesso impoverita di tali competenze, rappresenta dunque un fattore di vulnerabilità, esemplificata dal caso in cui un professionista privato – incaricato della redazione del progetto definitivo ed esecutivo – avrebbe fornito informazioni confidenziali a un’impresa permettendole di aggiudicarsi successivamente la gara pubblica. In secondo luogo, grazie alla loro attività professionale, essi dispongono di un accesso privilegiato a reti autonome di relazioni, connettendo apparato burocratico, attori politici, imprenditori, operatori finanziari. In un caso i contatti personali con funzionari e attori politici

sarebbero stati utilizzati per proporre l'aggiudicazione di commesse pubbliche a imprenditori già precedentemente coinvolti, attraverso l'attività degli stessi studi professionali, in diverse e ulteriori attività illegali – fatturazioni per operazioni inesistenti, omessa dichiarazione e versamento IVA ricettazione. Le diverse forme di illecito appaiono, in vicende come questa, capaci di alimentarsi a vicenda rafforzando, in virtù di precedenti disponibilità ed esperienze, l'aspettativa condivisa di riuscire ad espandere anche nei mercati pubblici il raggio di attività da cui ricavare profitti illeciti. In un altro episodio, secondo l'ipotesi accusatoria, gli stessi bandi e disciplinari di una gara pubblica sarebbero stati integralmente elaborati dai titolari di una società privata di progettazione. Quest'ultima avrebbe inoltre incamerato parte dei profitti illecitamente assicurati agli imprenditori, che si sarebbero aggiudicati la gara attraverso incarichi di consulenza gestiti da società di diritto estero, costituite con il solo fine di incassare i corrispondenti compensi senza svolgere alcuna attività. A loro volta, i funzionari pubblici avrebbero ottenuto quale retribuzione indebita gli incentivi per le attività progettuali in realtà svolte dai professionisti. La "regia" dei professionisti nel circuito di scambi occulti avrebbe permesso al titolare dello studio privato di stipulare accordi con gli imprenditori che si sarebbero poi aggiudicate le gare ancor prima della pubblicazione dei relativi bandi. Un'altra inchiesta mostra invece un professionista titolare di un contratto con una società in qualità di "project manager" per la partecipazione a una gara d'appalto, il quale avrebbe partecipato – grazie alle sue relazioni con i funzionari – alla redazione del capitolato tecnico in modo da inserire specifiche di compatibilità tali da assicurare l'aggiudicazione della gara alla propria impresa – unico concorrente che ha presentato l'offerta nell'ambito di una procedura ristretta.

La Figura 7a mostra in quali reati si sono concentrate le figure professionali coinvolte. I dati evidenziano una prevalenza della corruzione rispetto agli altri reati a partire dal 2016.

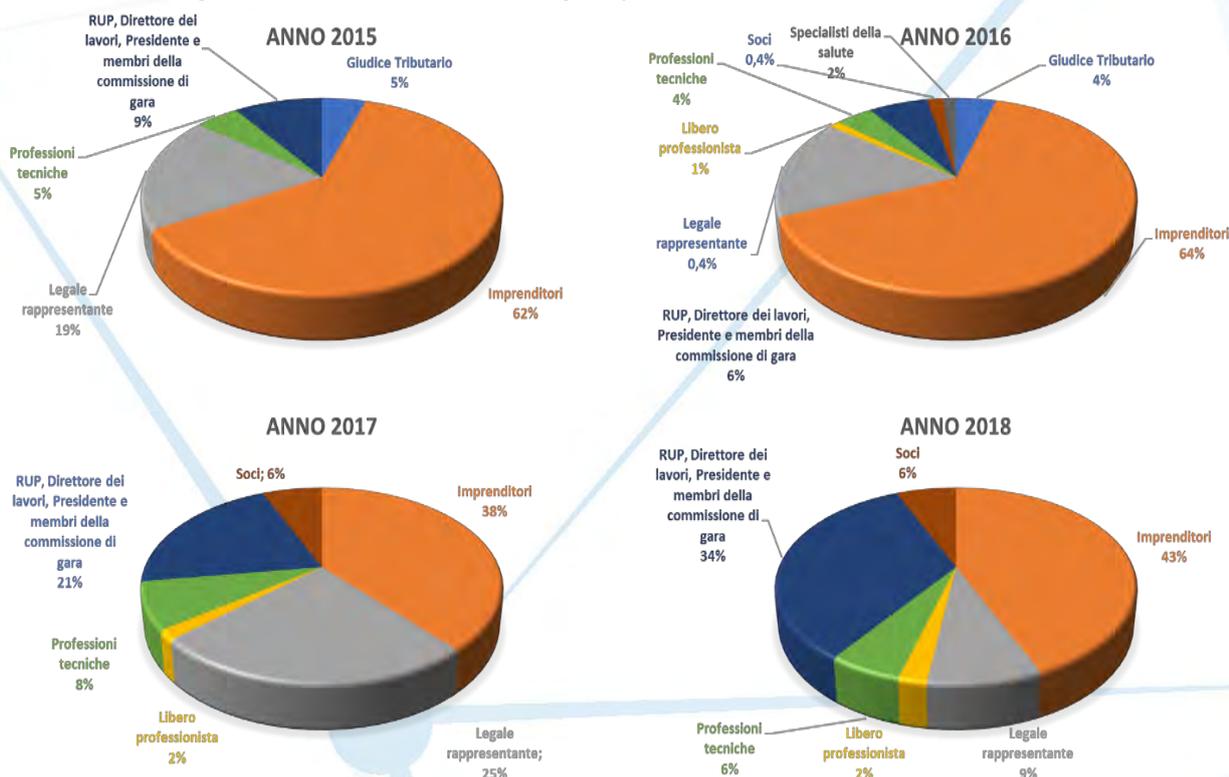
Figura 7a – Distribuzione delle figure professionali coinvolte per tipologia di reato (anni 2015-2018)



Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

Il dettaglio della distribuzione dei professionisti è riportato nella Figura 7b. In questo caso la prevalenza dei soggetti coinvolti riguarda, in particolare, gli imprenditori.

Figura 7b – Distribuzione delle figure professionali coinvolte (anni 2015-2018)



Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

## 2.2.4. La presenza di organizzazioni mafiose nei circuiti della corruzione

La sussistenza di un ruolo attivo e crescente delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nei circuiti della corruzione è stata rilevata in modo convergente da diversi soggetti istituzionali, tra cui la Direzione Nazionale Antimafia (di seguito “DNA”) e la Commissione parlamentare d’inchiesta sulle mafie, che sottolinea come “gli interessi dei mafiosi per l’economia legale continuano a essere attratti prevalentemente dall’economia pubblica, che si presenta in forma di ‘mercato protetto’, caratterizzato da finanziamento pubblico, concorrenza ridotta e condizioni di rendita. [...] Questi contesti d’azione offrono la possibilità di ottenere posizioni monopolistiche e di accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l’infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di ‘corruzione sistemica’. In questi casi il radicamento nel tessuto politico e amministrativo locale trasforma gli stessi mafiosi in attori della governance del territorio, dando loro la possibilità di orientare le politiche e le traiettorie di sviluppo proprio attraverso il tessuto relazionale costruito nelle pubbliche amministrazioni e nelle loro adiacenze”<sup>5</sup>. Si tratta di una linea di tendenza che trova riscontro in diversi atti giudiziari inviati all’Autorità nel quadriennio considerato, nei quali sono segnalate interferenze dei clan mafiosi nelle procedure di aggiudicazione delle gare d’appalto, mediante un

<sup>5</sup> Si veda Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva* approvata nella seduta del 7 febbraio 2018, Doc. XXIII N. 38, pag. 22.

condizionamento che arriva a interferire nella stessa selezione dei componenti delle commissioni giudicatrici, per poi riflettersi nella valutazione delle offerte tecniche. In alcune vicende le organizzazioni mafiose avrebbero svolto una funzione più generale di “regolazione” nell’assegnazione pilotata degli appalti a imprenditori ad esse contigui da parte di funzionari pubblici retribuiti in cambio del loro asservimento della funzione agli interessi criminali. Quando entrano in gioco gli interessi criminali, la gamma di attività contrattuali esposte a una sistematica distorsione nell’aggiudicazione tende ad ampliarsi, spaziando dall’acquisto di immobili comunali a una vastissima gamma di appalti per opere, servizi e forniture pubbliche: dai settori più “tradizionali”, come la realizzazione di opere pubbliche o lo smaltimento dei rifiuti, si estende fino ad ambiti più particolari, come la consegna a domicilio di parafarmaci e la cura dei cani randagi.

### 2.2.5. La natura sistemica di molti aggregati di relazione tra attori coinvolti nella corruzione

Un numero significativo di vicende giudiziarie vede una ricostruzione delle pratiche di presunta corruzione fornita dai magistrati inquirenti caratterizzata da un coinvolgimento “sistemico” di una platea estesa di soggetti, composta da numerosi attori pubblici e agenti privati. La formula giuridica utilizzata ipotizza il reato di “associazione a delinquere”. A disciplinare i rapporti tra i molteplici partecipanti agli scambi occulti affiorano equilibri differenziati, con attori diversi – sia pubblici che privati – i quali giocano spesso un ruolo di “garanti” di rispetto di “regole non scritte”, che governano le condotte degli attori, facendone convergere le aspettative verso una realizzazione delle intese relative alla ripartizione dei vantaggi derivanti dalla partecipazione alla corruzione. Una delle norme informali più frequentemente osservate negli atti giudiziari presentati all’Autorità ha per oggetto l’applicazione di una percentuale fissa, diversa a seconda del tipo di appalto o di ente pubblico interessato, utilizzata per calcolare automaticamente la somma da corrispondere come tangente ai funzionari pubblici corrotti, di solito oscillante tra il 5 e il 10 per cento, in alcuni casi anche superiore. La stabilità dei rapporti in diversi casi pare confermata da una rateizzazione delle tangenti, con la quale si assicura continuità alle relazioni di scambio occulti, che vengono poi ripartite poi tra i diversi pubblici ufficiali coinvolti. Così sarebbe stata esplicitata in un caso: “A [omissis] funziona in questo modo: per ogni lavoro la ditta che vince l’appalto paga il 10% dell’importo effettivo della gara, da pagarsi la metà all’atto dell’aggiudicazione ed il resto della somma a seguire ogni volta che viene presentato un S.A.L.”. Alcuni dirigenti amministrativi avrebbero in diverse vicende fornito le competenze necessarie ad assicurare il “buon esito” dei molteplici scambi con gli imprenditori coinvolti nel reticolo di relazioni. Si registrano anche casi in cui, secondo la ricostruzione offerta dai magistrati inquirenti, i vincoli fiduciari tra i molteplici partecipanti alla corruzione avrebbero permesso una gestione unitaria – mediante una sorta di “cassa comune” – delle risorse da destinare alla corruzione, ovvero da ripartire tra i pubblici ufficiali secondo proporzioni prefissate.

### 2.2.6. La natura “clientelare” di alcune relazioni di corruzione

Corruzione e clientelismo sono fenomeni distinti da un punto di vista analitico, nonché della rilevanza penale delle corrispondenti condotte, nonostante in alcune loro manifestazioni empiriche

presentino possibili aree di sovrapposizione. La corruzione, definibile in termini generali quale “abuso di potere affidato per fini privati”, va tenuta separata sotto un profilo concettuale dalle manifestazioni del clientelismo. Quest’ultimo infatti ricomprende quell’insieme di pratiche che vedono lo “scambio asimmetrico” di protezione (che si traduce in favori, raccomandazioni, prebende, influenza, etc.) in cambio di sostegno (voti, sostegno elettorale, appoggio, etc.), che tipicamente intercorre tra “patroni” (figure politiche di rilievo, in alcuni casi organizzatori di vere e proprie “macchine politiche” clientelari) e “clienti”. Negli atti giudiziari esaminati emergono diversi episodi in cui la contropartita richiesta agli imprenditori dai pubblici ufficiali – che nei casi in oggetto tipicamente ricoprono incarichi politici e dunque formulano una domanda di consenso elettorale – si tradurrebbe nella richiesta di assunzione di personale da loro segnalato in cambio di un condizionamento indebito delle procedure di assegnazione di concessione o assegnazione di appalti. Si realizzerebbe così una “triangolazione di scambio” attraverso la trasmissione unidirezionale di contropartite differenti – un meccanismo che rende tali pratiche meno facilmente riconducibili a fattispecie penalmente rilevanti. Si verrebbe così a determinare una dinamica nella quale l’attore politico assicura un vantaggio economico all’impresa, che a sua volta provvede all’assunzione del personale segnalato dall’attore politico, mentre i lavoratori così assunti si “sdebiterebbero” garantendo a quest’ultimo il sostegno elettorale del proprio nucleo familiare. Gli imprenditori non sono soggetti ai vincoli procedurali e ai controlli previsti per l’assunzione di personale pubblico, permettendo così agli attori politici che allacciano con loro tali relazioni di scambio indiretto di espandere la propria sfera di “collocamento clientelare” nel settore privato, evitando così le restrizioni e minimizzando i rischi di analoghe pratiche nel settore pubblico. Vi sono anche evidenze di alcuni episodi in cui le medesime pratiche di collocamento selettivo di personale segnalato presso gli imprenditori sarebbero poste in essere da amministratori in posizione apicale, spesso a vantaggio di parenti e congiunti, configurando così una manifestazione patologica di familismo, piuttosto che di clientelismo.

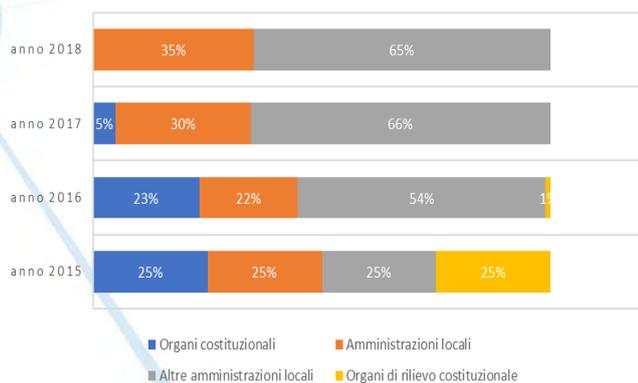
La Figura 8 mostra la distribuzione degli enti pubblici coinvolti per tipologia di reato. Per ciò che concerne la corruzione, sembra prevalere il coinvolgimento di altre amministrazioni locali. Le Regioni, le Province e i Comuni sono prevalenti nel caso dei reati di peculato, concussione e di altri reati contro la PA. Al contrario, gli organi centrali sono presenti in modo marginale<sup>6</sup>.

Figura 8 – Distribuzione degli enti pubblici coinvolte per tipologia di reato (anni 2015-2018)

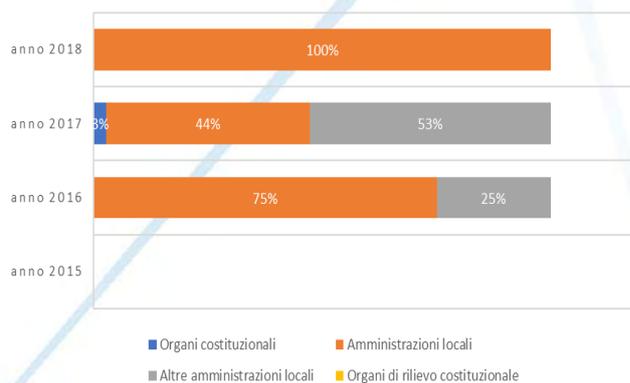
---

<sup>6</sup> La classificazione degli enti pubblici segue quella proposta dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali cui si rimanda per ulteriori approfondimenti [Partel\\_cap2.pdf \(PROTETTO\)](#) ([agenziacoesione.gov.it](http://agenziacoesione.gov.it))

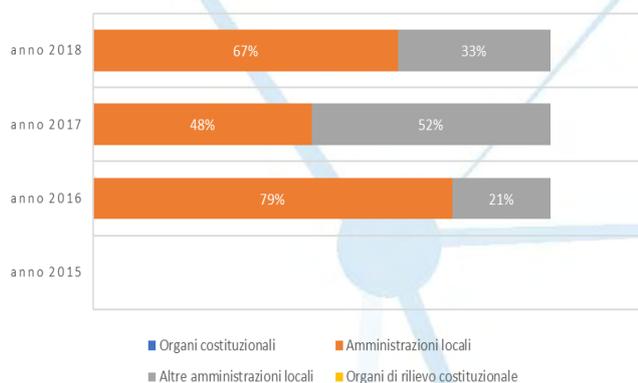
### a) Corruzione



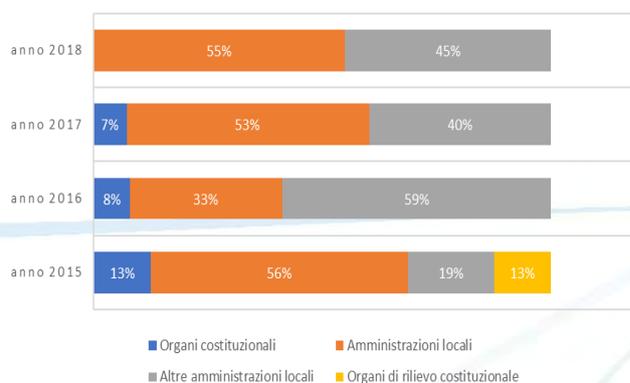
### b) Concussione



### c) Peculato



### d) Altri reati contro la P. A.



Fonte: Elaborazioni su dati ANAC

### 3. Potenziali distorsioni delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici

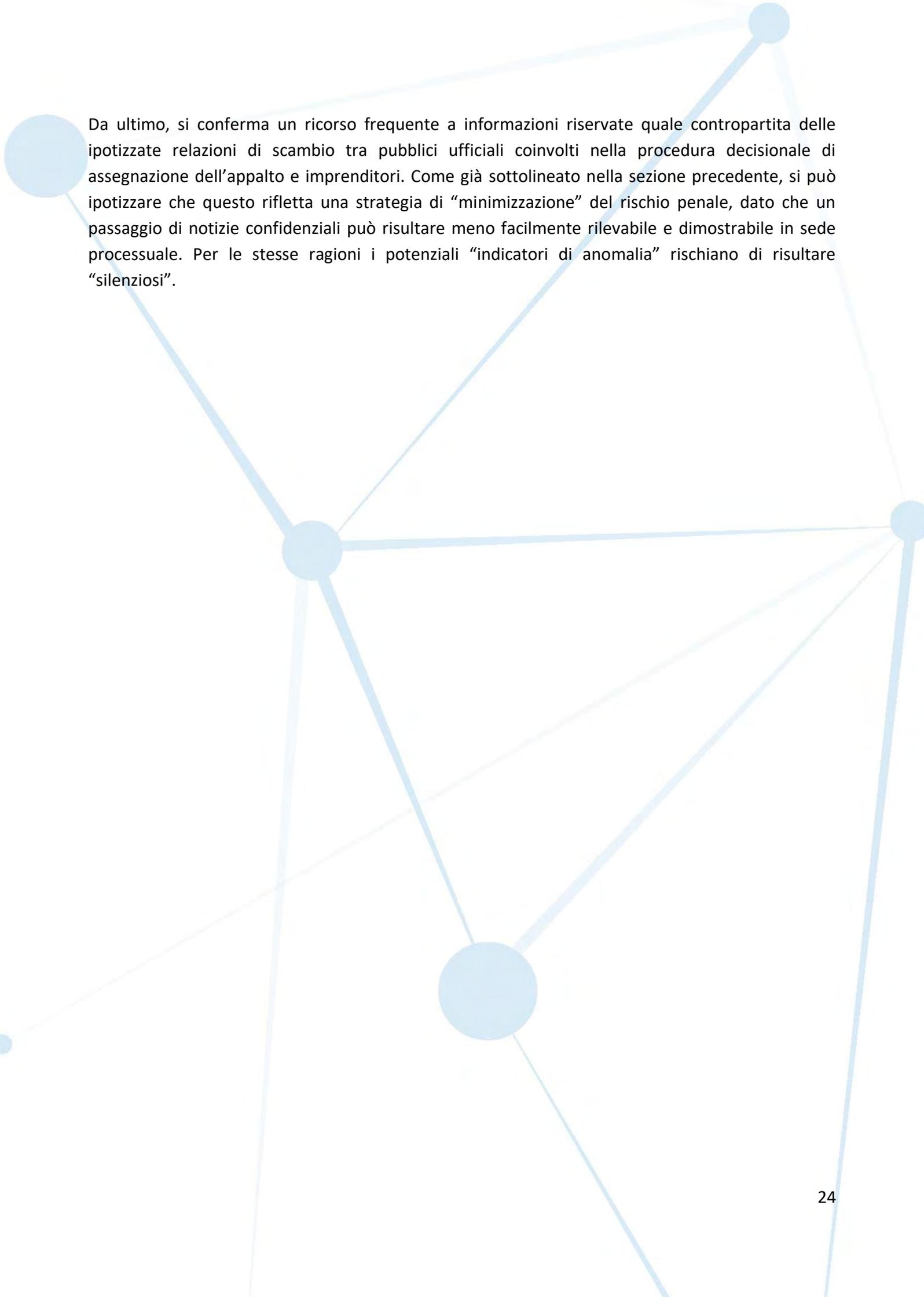
Si è proceduto, infine ad un'analisi più dettagliata, seppur preliminare, dei contenuti di un insieme ristretto di atti pervenuti all'Autorità, circoscritto ai soli anni 2015 e 2016, aventi ad oggetto procedure di appalto pubblico, suddivise per fasi della corrispondente gara. Per ogni fase, si evidenzia un esempio, traducendolo in un possibile indicatore di anomalia. La tabella 1 presenta in forma sintetica le informazioni estrapolate dagli atti, dai quali si evidenziano alcuni elementi di interesse.

In primo luogo, gran parte delle distorsioni delle procedure di gara non si realizzano nella fase di aggiudicazione della stessa – su cui tradizionalmente si concentra l'attenzione degli organismi di controllo – bensì nelle fasi antecedenti e successive. Vi sono infatti casi in cui la contropartita ipotizzata dai magistrati consiste nell'esercizio del potere di affidare il contratto o di trattarne direttamente l'assegnazione con un interlocutore, spesso attraverso il ricorso a motivazioni fittizie di urgenza, ovvero all'artificioso frazionamento del valore del contratto così da restare al di sotto della soglia comunitaria. Complessivamente però si tratta di un insieme ristretto, concentrato soprattutto su affidamenti di piccolo ammontare, oppure collegati a settori di attività pubblica – come quello sanitario – nei quali presunte condizioni di urgenza possono essere più facilmente invocate per giustificare il ricorso a modalità straordinarie di assegnazione del contratto.

In particolare, una forma di distorsione spesso utilizzata – e attuata con accorgimenti diversi – consiste nella prefigurazione di contenuti e specifiche richieste a livello di bando e capitolato di gara in modo da assicurare un vantaggio concorrenziale, ovvero una pressoché certa assegnazione, ad un determinato soggetto privato. In alcuni casi, tali contenuti sono perfino predisposti dagli imprenditori che ne saranno beneficiati, oppure sono concordati con essi.

Inoltre, si rileva un'estesa casistica di vicende in cui si utilizzano modalità di distorsione dei processi decisionali attraverso la mera falsificazione di atti, oppure attraverso la produzione di atti illegittimi, oppure vengono implementate vere e proprie pratiche di natura fraudolenta. Si può ipotizzare che tali casi siano più facilmente rilevabili dagli organi di controllo, e dunque il "campione" di atti giudiziari esaminati nei quali sono presenti tali distorsioni rispecchi una loro maggiore vulnerabilità a trasformarsi in "notizia di reato".

Per giunta, alcune vicende presentano elementi di potenziale anomalia che richiedono il ricorso a fonti di dati esterne al perimetro della pubblica amministrazione per essere rilevati. Ne sono esempi gli intrecci proprietari tra più imprese partecipanti alla stessa gara, oppure il ricorso ad assunzioni o consulenze presso studi professionali come sede di bilanciamento degli interessi degli attori pubblici e privati coinvolti.



Da ultimo, si conferma un ricorso frequente a informazioni riservate quale contropartita delle ipotizzate relazioni di scambio tra pubblici ufficiali coinvolti nella procedura decisionale di assegnazione dell'appalto e imprenditori. Come già sottolineato nella sezione precedente, si può ipotizzare che questo rifletta una strategia di "minimizzazione" del rischio penale, dato che un passaggio di notizie confidenziali può risultare meno facilmente rilevabile e dimostrabile in sede processuale. Per le stesse ragioni i potenziali "indicatori di anomalia" rischiano di risultare "silenziosi".

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili indicatori di anomalia
<b>PROGRAMMAZIONE</b>	Redazione regolamento comunale in violazione di disposizioni normative regionali per consentire la partecipazione alla gara di un'impresa altrimenti priva dei requisiti	Il funzionario redige un regolamento comunale che ignora disposizioni normative regionali. Tali disposizioni avrebbero impedito la partecipazione alla gara di un'impresa poi beneficiaria di un "bando fotocopia" che le consentirà di aggiudicarsi la gara	Illegittimità formale regolamento
<b>PROGETTAZIONE</b>	Bando concordato	Un assessore e un funzionario comunale concordano con un imprenditore operante nel settore della ristorazione i termini, le condizioni ed i requisiti relativi al bando della gara per la refezione scolastica	Ricorsi di imprese escluse dalla gara Unico partecipante a procedura aperta
	Bando fotocopia	Il RUP predispone un bando che individua condizioni di acquisto tali da rendere un'unica ditta di fatto in grado di partecipare, stanti le caratteristiche tecniche e il prezzo a base d'asta indicato	Ricorsi di imprese escluse dalla gara Unico partecipante a procedura aperta

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; *continua*)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili indicatori di anomalia
<b>PROGETTAZIONE</b>	Predisposizione parametri valutativi opachi e generici in procedura di gara ad offerta economicamente più vantaggiosa	I funzionari predispongono nel bando e nel capitolato parametri per l'attribuzione dei punteggi che privilegiano criteri qualitativi opachi e generici, così da premiare una specifica ditta che ha calibrato su quei criteri la propria offerta	Ricorsi di imprese escluse dalla gara Unico partecipante a procedura aperta
	Inserimento requisiti specifici e capziosi, non previsti dalla normativa, per la partecipazione a una gara formalmente aperta	Il funzionario in un appalto per il trasporto scolastico introduce il seguente requisito a pena di esclusione: che tutti gli autobus forniti abbiano il medesimo anno di costruzione	Ricorsi di imprese escluse dalla gara Unico partecipante a procedura aperta
	Nomina commissione giudicatrice che include soggetti privi di competenze ma comunque disponibili a seguire indicazioni per orientare la gara aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	Gli organi di indirizzo politico condizionano la formazione di una commissione giudicatrice di gara con offerta economicamente più vantaggiosa inserendovi componenti privi di qualifiche e competenze ma disponibili a orientare la gara secondo le indicazioni ricevute	Mancata trasparenza su qualifiche e competenze dei membri delle commissioni giudicatrici

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; *continua*)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili indicatori di anomalia
<b>PROGETTAZIONE</b>	Trasmissione di informazioni sulle imprese invitate a una gara	Il funzionario consegna a un imprenditore l'elenco delle ditte invitate a una gara, così da poterle contattare preventivamente per concordare le rispettive offerte	
	Falsa procedura ristretta	Il dirigente medico responsabile simula l'invio dell'invito a 24 ditte, le sole 5 effettivamente invitate declinano in quanto non commercializzano quel prodotto, così consentendo l'aggiudicazione della gara all'unico offerente	Sproporzione tra numero di imprese formalmente invitate a una gara e numero di imprese effettivamente partecipanti
	Falsa procedura negoziata	Il direttore area tecnica di un Comune indice una procedura negoziata invitando solo cinque imprese in possesso dei requisiti prescritti, tra cui tre riconducibili a un unico proprietario	Intrecci proprietari tra una pluralità di imprese invitate a un appalto
	Frazionamento artificioso dei lotti per rimanere sotto la soglia comunitaria e procedere ad affidamenti diretti	Il dirigente frazionava in piccoli importi le commesse pubbliche aventi ad oggetto il trattamento dei rifiuti per eludere la normativa comunitaria, attivando procedure in economia per evitare di indire gare ad evidenza pubblica, in assenza del requisito di urgenza e senza procedere a una programmazione triennale di attività	Addensamento appalti sotto-soglia

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; *continua*)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili indicatori di anomalia
<b>PROGETTAZIONE</b>	Frazionamento artificioso di un incarico di progettazione per restare sotto la soglia comunitaria	I dirigenti frazionavano artificialmente un contratto unitario di progettazione di una perizia di variante di un appalto procedendo a trattativa privata con diversi professionisti, per importi finali che comunque risultavano superiori alla soglia di 40mila euro e nel complesso superavano la soglia di 100mila euro	Addensamento appalti sotto-soglia
	False attestazioni di unicità ed esclusività	Per una fornitura sanitaria, i funzionari predispongono false attestazioni di unicità ed esclusività del prodotto, potendo così procedere a un affidamento diretto della gara	Falsità materiale atti
	False attestazioni di urgenza	Il dirigente medico richiede un approvvigionamento urgente dichiarando falsamente l'esistenza di scorte limitate della fornitura, fattore che potrebbe pregiudicare le attività chirurgiche	Falsità materiale atti Ricorso improprio a motivazioni di urgenza
	Richiesta di offerta sulla piattaforma di e-procurement con tempi irrisori e calibrata sull'offerta al ribasso già concordata	Il funzionario indice una gara "pro-forma" su una piattaforma di e-procurement concordando preventivamente col privato sia l'oggetto della prestazione di progettazione che l'ammontare dell'offerta, lasciando solo 4 giorni utili alla presentazione di altre offerte	Tempi ridotti per la presentazione delle offerte
	Trasmissione di informazioni riservate in un appalto integrato complesso con procedura aperta per favorirne l'aggiudicazione	Il funzionario fornisce a un imprenditore informazioni riservate sulle modalità con cui effettuare offerte al ribasso in modo da ottenere l'aggiudicazione	

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; continua)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili anomalie
<b>SELEZIONE DEL CONTRAENTE</b>	Falsificazione materiale delle offerte presentate	Gli imprenditori collusi corrompono i funzionari nelle commissioni aggiudicatrici per alterare o correggere le rispettive offerte in modo da vincere la gara, oppure per distruggere la busta con una precedente offerta sostituendola con una diversa	Falsità materiale atti
	Assegnazione con una procedura d'urgenza a trattativa privata	Nello scegliere le imprese cui affidare lavori autostradali si utilizzano procedure d'urgenza con trattativa privata. Le imprese offrono in cambio "altre utilità" ai funzionari	Utilizzo anomalo di procedure d'urgenza
	Assegnazione con procedura negoziata senza pubblicazione del bando in assenza dei requisiti di legge	Il dirigente assegna le gare a trattativa privata in assenza di motivi di attraverso delibere carenti di motivazioni riguardo a eccezionalità e imprevedibilità delle condizioni	Utilizzo anomalo di procedure d'urgenza
	Assegnazione con procedura negoziata in assenza dei requisiti (sopravvenuta necessità) e di indagine di mercato con invito di almeno tre operatori	I funzionari procedevano, nel quadro di un accordo di cartello tra gli imprenditori, ad affidare contratti tramite procedura negoziata in assenza delle condizioni previste e senza rispettare il requisito dell'indagine di mercato con invito di almeno tre operatori	Illegittimità atti Utilizzo anomalo procedure negoziate
	Trasmissione informazioni riservate sulle offerte già presentate dai concorrenti	Un funzionario trasmette informazioni a una ditta sulle offerte già presentate dalle altre ditte interpellate in modo che la prima possa presentarne una migliorativa in modo da aggiudicarsi la gara	

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; *continua*)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili anomalie
<b>SELEZIONE DEL CONTRAENTE</b>	Alterazione stime relative alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa	I componenti della commissione giudicatrice non rilevano le anomalie dell'offerta riguardante l'incidenza di alcune voci, sovrastimate come prezzi e sottostimate nella giustificazione dell'aggiudicatario	Illegittimità atti
	Attribuzione incongrua di punteggi in una gara ad offerta economicamente più vantaggiosa	La commissione valutatrice attribuisce un punteggio notevolmente più elevato alla voce "offerta tecnica" a una ditta rispetto a un'altra impresa che offre un servizio oggettivamente migliore e più conveniente, senza esplicitare i criteri di valutazione e ponderazione	Illegittimità atti Ricorsi di imprese penalizzate nella valutazione
<b>VERIFICA AGGIUDICATRICE E STIPULA DEL CONTRATTO</b>	Annullamento di una gara per consentire rettifica dell'offerta presentata	I funzionari annullano una gara consentendo di rettificare la propria offerta alla ditta che, a differenza delle altre, non ha presentato un'analisi dei costi. Tale ditta, ottiene poi il massimo punteggio nella nuova gara e se la aggiudica	Annullamento gara
	Mancata verifica requisiti antimafia e mancata applicazione di regolazione all'esercizio di attività relative al contratto vinto con un appalto	In cambio di denaro, il sindaco condiziona l'attività amministrativa non facendo applicare la regolazione regionale sulle attività previste nel bando di gara, non facendo verificare le garanzie finanziarie presentate e non applicando la normativa antimafia	Illegittimità formale atti

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; *continua*)**

<b>Fase della gara di appalto</b>	<b>Tipi di distorsione</b>	<b>Esempio</b>	<b>Possibili anomalie</b>
<b>VERIFICA IMPRESA AGGIUDICATRICE E STIPULA DEL CONTRATTO</b>	Accelerazione iter amministrativo dopo l'aggiudicazione	Un intermediario avvicina un imprenditore che ha vinto una gara prospettando l'accelerazione della procedura di possesso dei requisiti e della verifica delle anomalie nella formulazione dell'offerta più vantaggiosa	
<b>ESECUZIONE DEL CONTRATTO</b>	Falsa attestazione della sussistenza di condizioni che autorizzano varianti in corso d'opera	Il RUP attesta falsamente l'imprevedibilità dei livelli di falda riscontrati, autorizzando modifiche indipendentemente dalla situazione geologica riscontrata dallo scavo	Illegittimità formale atti
	Approvazione di varianti in corso d'opera in carenza assoluta dei presupposti	Il dirigente affidava senza gara ulteriori contratti a un'impresa già aggiudicataria dell'appalto principale tramite varianti in corso d'opera nonostante si trattasse di lavori distinti	Illegittimità formale atti Utilizzo anomalo varianti in corso d'opera
	Falsa attestazione di lacune progettuali di varianti in corso d'opera negli atti trasmessi alla vigilanza di ANAC	I dirigenti inviano atti relativi a precedenti varianti in corso d'opera in cui sono omessi elementi che avrebbero indotto l'ANAC a richiedere la risoluzione del contratto, preservando così la continuità del contratto in essere con l'aggiudicataria	Falsità materiale atti
	Omessa rilevazione di un errore progettuale al fine di autorizzare una variante in corso d'opera	Il RUP non rileva un errore progettuale imputabile all'impresa aggiudicatrice e autorizza una variante in corso d'opera	Utilizzo anomalo varianti in corso d'opera

**Tabella 1- Tipi di distorsione delle procedure di assegnazione degli appalti pubblici emerse negli atti trasmessi ex art. 129 ad ANAC (anni 2015-2016; continua)**

Fase della gara di appalto	Tipi di distorsione	Esempio	Possibili anomalie
<b>ESECUZIONE DEL CONTRATTO</b>	Emissione mandati di pagamento	Il pubblico ufficiale si fa versare somme di denaro dietro minaccia di inerzia ovvero promessa di accelerare l'emissione dei mandati di pagamento in un appalto per la fornitura di servizi e lavori di manutenzione	Anomalie nelle tempistiche di emissione dei mandati di pagamento
	Proroghe indebite del contratto	I funzionari prorogano ripetutamente un contratto in essere attestando falsamente di "trovarsi nelle more dell'espletamento di una nuova gara"	Proroghe contrattuali
	Nomina di un direttore lavori informalmente indicato dalla stessa impresa aggiudicataria	Gli organi di indirizzo politico e il funzionario nominano direttore dei lavori un tecnico gradito all'impresa aggiudicataria, alla quale non sono poi contestate inadempienze nell'esecuzione del servizio	Antecedenti relazioni tra professionisti incaricati di direzione lavori e imprese aggiudicatarie
<b>RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO</b>	Pagamenti non dovuti	Il RUP e altri funzionari provvedevano all'emissione di mandati di pagamento per importi ulteriori non dovuti, in quanto contrattualmente già compresi nel prezzo e nella quantità previsti a carico dell'appaltatore, ovvero facenti riferimento a stati avanzamento lavori relativi a voci non presenti nel progetto	Illegittimità formale atti
	Controlli pilotati	Il direttore lavori produce false attestazioni e contabilizzazioni relative a opere e forniture quantitativamente e qualitativamente differenti da quelle oggetto dell'appalto	Falsità materiale atti
	Attribuzione arbitraria di un "premio" contrattualmente non previsto per la consegna anticipata dell'opera	I funzionari deliberano l'attribuzione all'impresa aggiudicataria di una somma quale "premio" per la consegna anticipata dell'opera in assenza di qualsiasi previsione in tal senso nel capitolato e nel bando di gara	Illegittimità formale atti



## 4. Conclusioni

Questo report presenta una prima rappresentazione, senza pretesa di sistematicità né di esaustività, della diffusione del fenomeno corruttivo in Italia negli anni 2015-2018. L'analisi ha utilizzato le informazioni ricavate dagli atti giudiziari nella disponibilità di ANAC, ossia gli atti inviati dalle autorità giudiziarie ex art.129, comma 3, Disp. Att. c.p.p. Si tratta di un insieme che fornisce un'apprezzabile copertura dell'intero universo delle vicende di corruzione nel periodo considerato.

Con particolare riferimento al settore dei contratti pubblici, l'analisi ha mostrato una significativa convergenza degli indicatori rilevati nell'esperienza delle indagini analizzate in questa sede con quelli presenti nel cruscotto "Rischio corruttivo negli appalti" della sezione del portale "Misura la corruzione", arricchita da alcuni ulteriori segnali di allarme e di rischio – relativi anche ad altri settori, oltre a quello degli appalti – che potranno essere auspicabilmente oggetto di approfondimento futuro.