



Riconoscere e gestire i fenomeni corruttivi e le interferenze interne

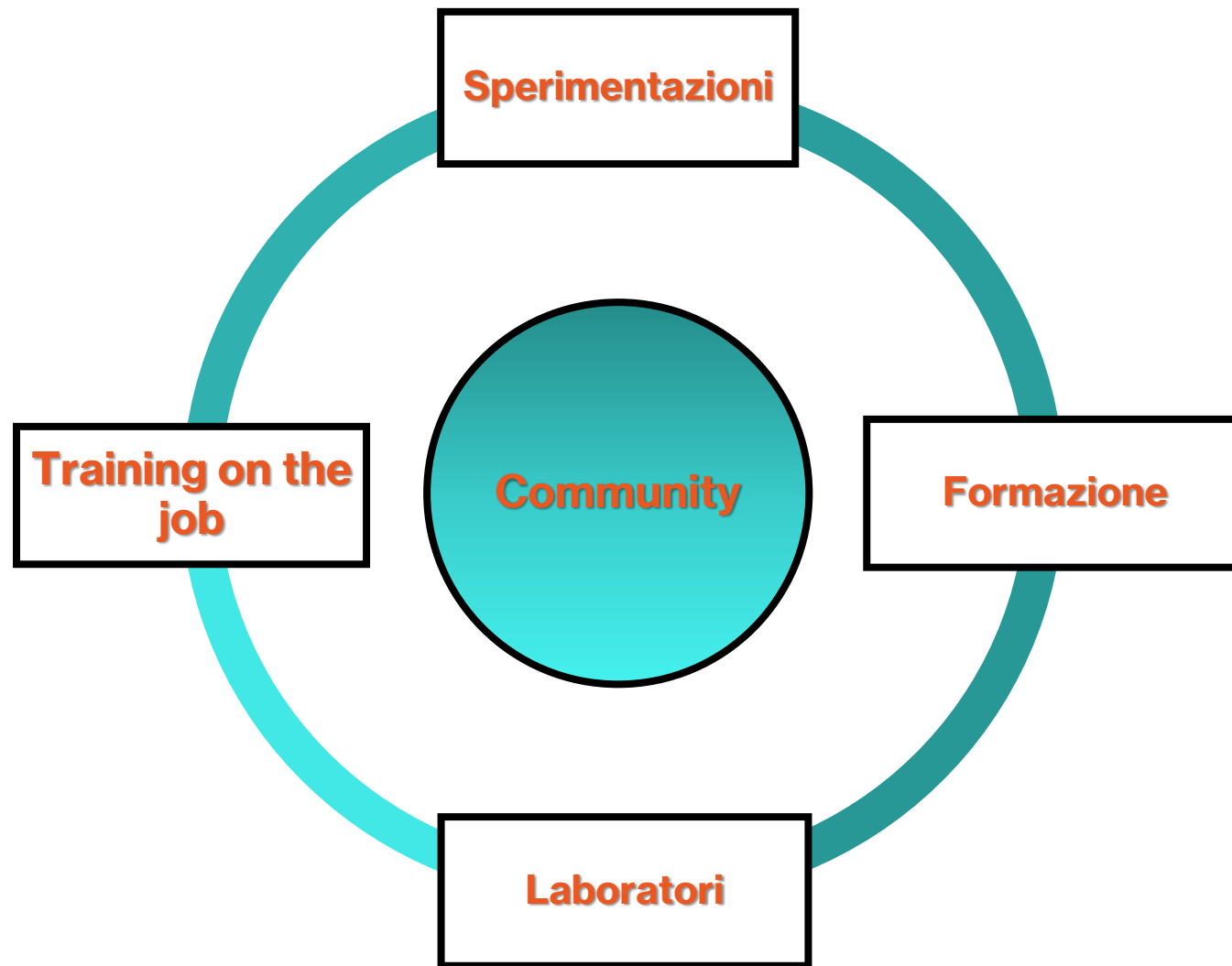
11 novembre 2025

Andrea Ferrarini, project specialist, ANCI Lombardia



Attività





Community “LegalitàComune”

Una piattaforma digitale dedicata ad amministratori e funzionari, con:

- *materiali di approfondimento, articoli e strumenti operativi;*
- *aggiornamenti costanti su norme, buone pratiche e casi di interesse;*
- *spazi di confronto e networking tra enti locali, per condividere esperienze e soluzioni concrete.*

Formazione

Percorsi formativi online (webinar) in tema di:

- *gestione degli appalti pubblici in tutte le fasi;*
- *prevenzione dei rischi (conflitti di interessi, frodi, riciclaggio, whistleblowing)*
- *innovazione e buone pratiche (partenariati pubblico-privati, digitalizzazione, controlli)*

Laboratori

Incontri operativi e di co-progettazione, dedicati a:

- *mappatura dei rischi e dei processi critici per l'integrità;*
- *partenariati pubblico-privati e project financing;*
- *applicazione dei contratti collettivi negli appalti, tutela dei lavoratori e contrasto al lavoro irregolare;*
- *controlli in fase di esecuzione dei contratti.*

Training on the job

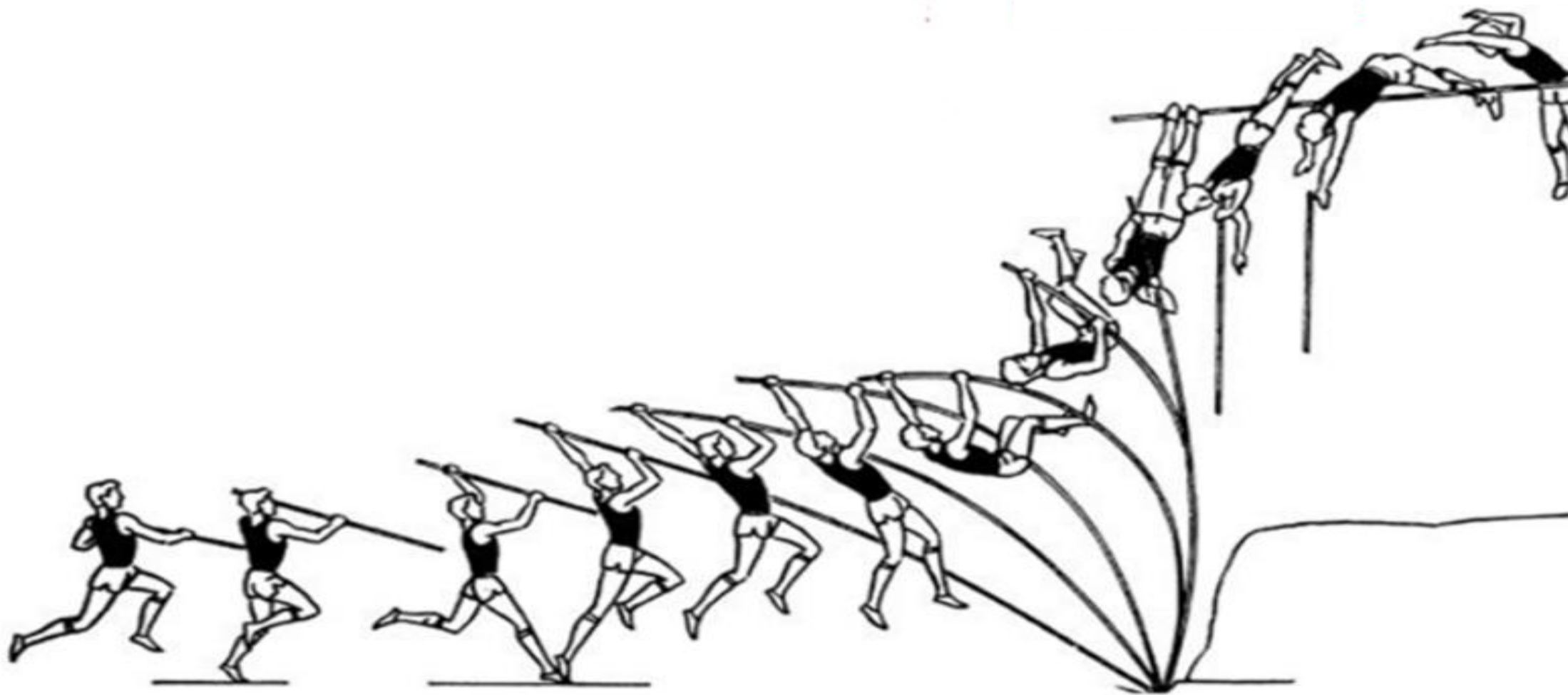
Supporto personalizzato agli enti che lo richiederanno, attraverso affiancamento diretto su:

- *predisposizione dei Piani Economico-Finanziari (PEF);*
- *valutazione e trattamento dei conflitti di interesse;*
- *rilevazione e comunicazione di operazioni sospette alla UIF;*
- *gestione sicura ed efficace delle segnalazioni di illeciti (whistleblowing).*

Sperimentazioni

- *Percorsi di innovazione per sviluppare strumenti tecnologici a supporto dell'integrità, tra cui:*
- *HUB Integrità: un servizio centralizzato a supporto di enti locali e CuC;*
- *Privacy Shield: un sistema basato su intelligenza artificiale per anonimizzare automaticamente dati sensibili nei documenti pubblici.*
- ...

IL SALTO CON L'ASTA



- **Comportamento** opportunistico teso a generare un ingiusto vantaggio

AZZARDO MORALE

- **Condizione** in cui un'informazione non è condivisa integralmente fra soggetti in relazione.

ASIMMETRIA
INFORMATIVA

- **Situazione** in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse.



Principale



Agente

TEORIA DELL'AGENZIA

- *Due ruoli: Principale e Agente*
- *Il principale delega la promozione dei propri interessi primari ad un Agente*

Principale

**AZZARDO
MORALE**

Agente

TEORIA DELL'AGENZIA

- *Due ruoli: Principale e Agente*
- *Il principale delega la promozione dei propri interessi primari ad un Agente*
- ***L'Agente commette un azzardo morale, quando usa la relazione di delega, per promuovere i propri interessi a discapito degli interessi del Principale (infedeltà post-contrattuale***

Principale

Politici,
Dirigenti,
PO

**AZZARDO
MORALE**

???

Utenti
beneficiari
soggetti
controllati.

Agente

Politici,
Dirigenti,
PO,
Dipendenti
Collaboratori

TEORIA DELL'AGENZIA

- Due ruoli: Principale e Agente
- Il principale delega la promozione dei propri interessi primari ad un Agente
- **L'Agente commette un azzardo morale, quando usa la relazione di delega, per promuovere i propri interessi a discapito degli interessi del Principale (infedeltà post-contrattuale)**

LIMITI DELLA TEORIA (ambito pubblico)

- **I politici** sono Principali o Agenti?
- E i **responsabili** degli uffici (dirigenti e PO)?
- Quale ruolo giocano i **soggetti esterni**? (Es. utenti, cittadini, elettori, collettività?)

**Principale
Delegante**

Collettività

**Principale
Delegato**

Politici

**Principale
Delegato**

Dirigenti

**Principale
Delegato**

PO

Agente

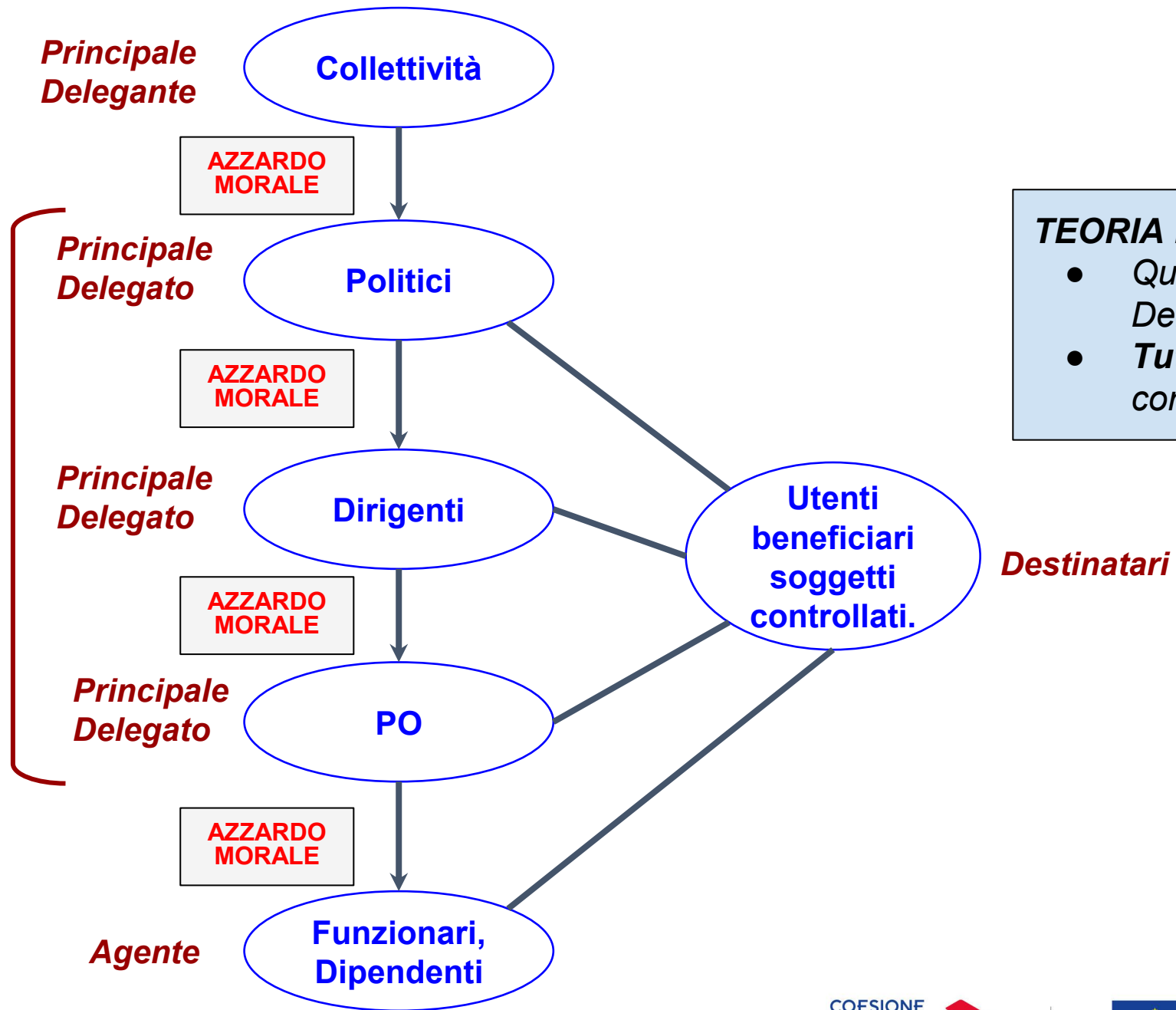
**Funzionari,
Dipendenti**

**Utenti
beneficiari
soggetti
controllati.**

Destinatari

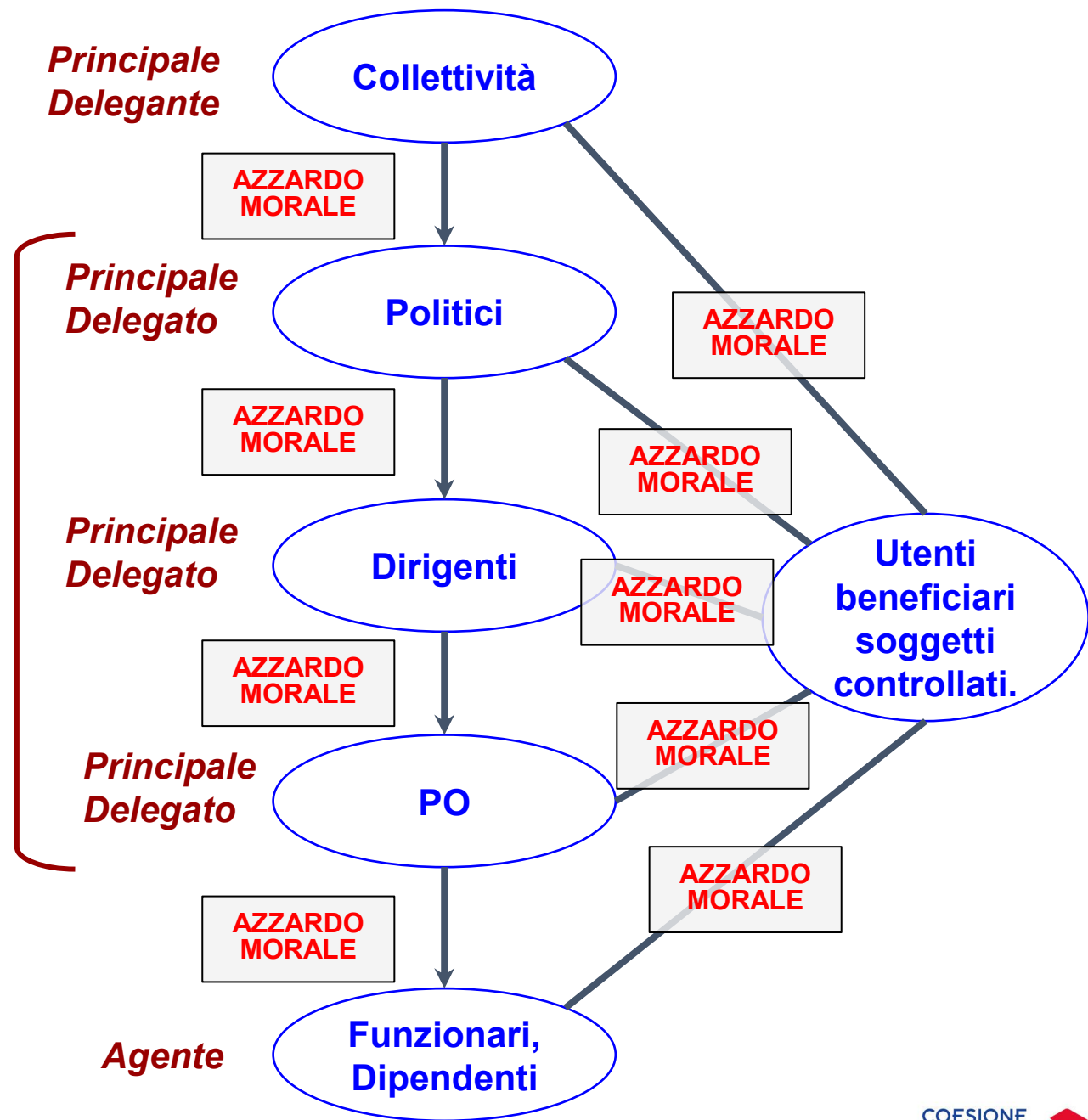
TEORIA DELL'AGENZIA "ESTESA"

- Quattro ruoli: *Principale Delegante, Principale Delegato, Agente e Destinatario*



TEORIA DELL'AGENZIA "ESTESA"

- Quattro ruoli: Principale Delegante, Principale Delegato, Agente e Destinatario
- **Tutti i soggetti delegati possono commettere azzardi morali**

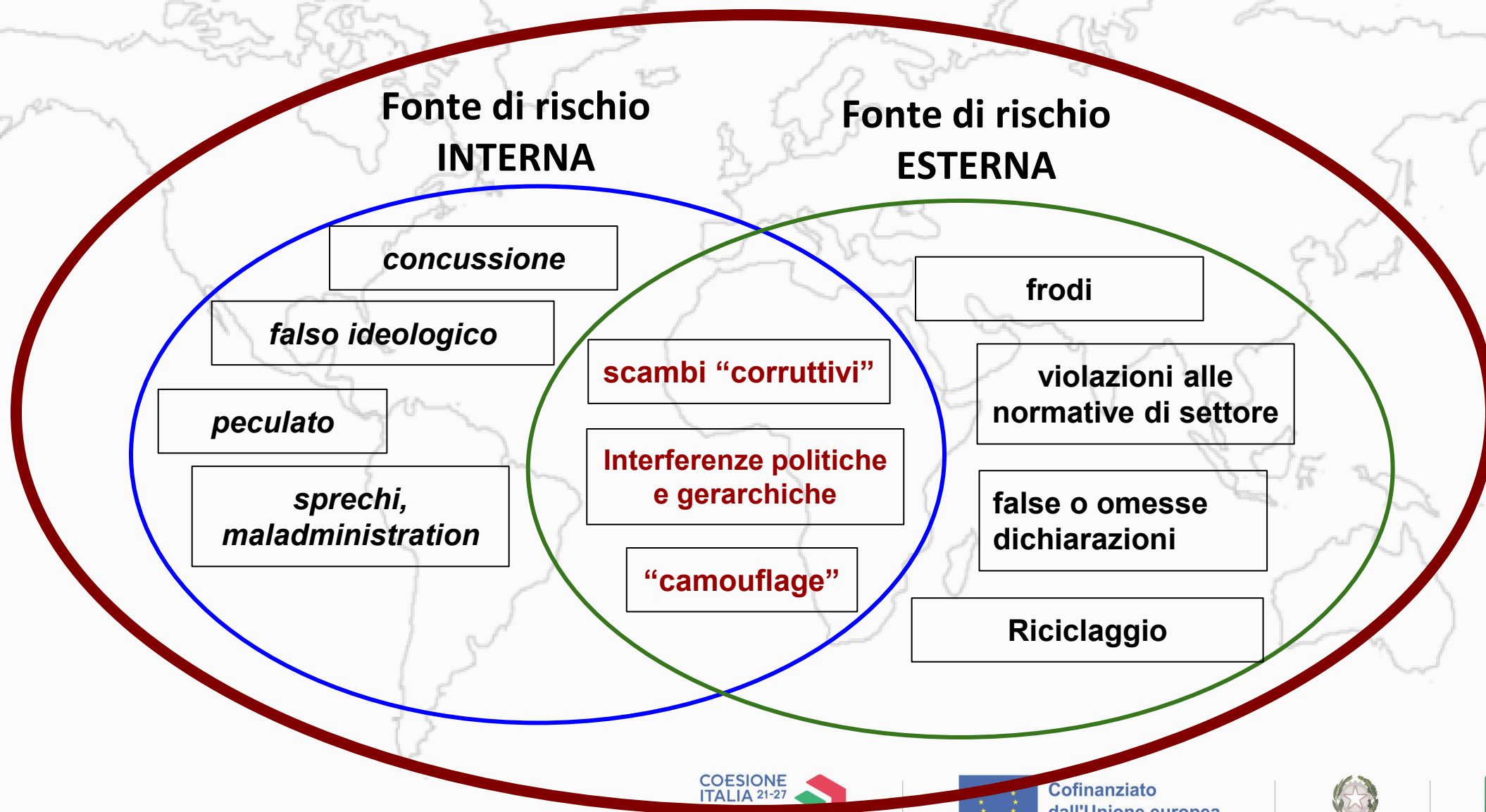


TEORIA DELL'AGENZIA "ESTESA"

- Quattro ruoli: Principale Delegante, Principale Delegato, Agente e Destinatario
- **Tutti i soggetti delegati** possono commettere azzardi morali
- **Anche i destinatari** possono commettere azzardi morali

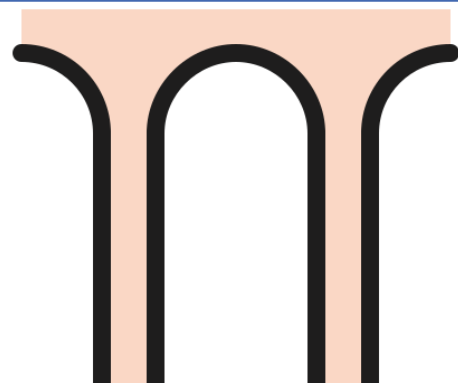
Destinatari

Atlante degli azzardi morali ir



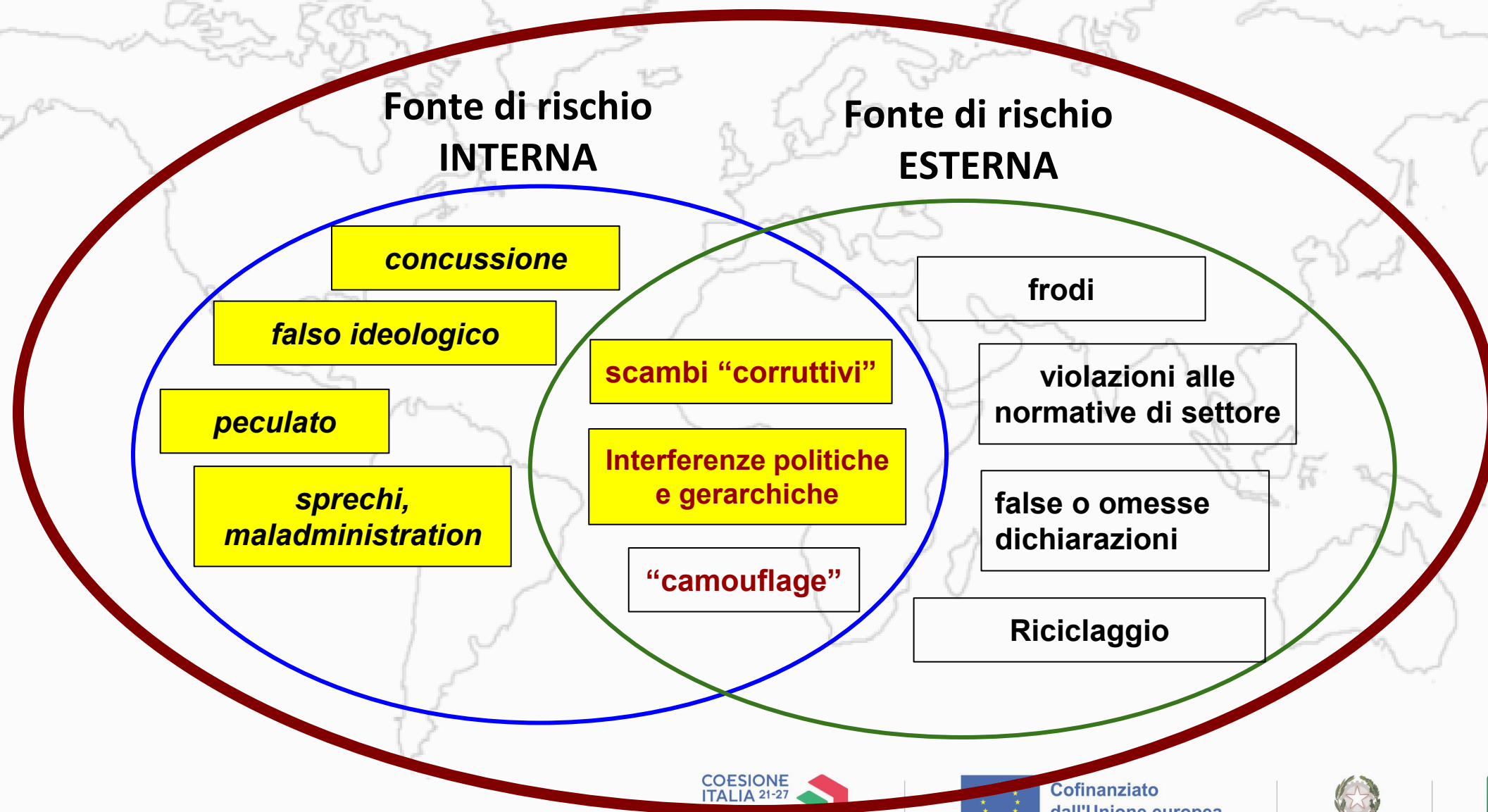
DEFINIZIONE DI «INTEGRITÀ PUBBLICA»

(OCSE - [Raccomandazione del Consiglio OCSE sull'*Open Government*](#))



L'integrità pubblica si realizza
attraverso un **consolidato
allineamento** e una **costante
osservanza** di **valori etici
condivisi, principi e norme**, al
fine di difendere e dare
priorità all'**interesse pubblico**
rispetto gli **interessi privati**

Atlante degli azzardi morali ir



- **Comportamento** opportunistico teso a generare un ingiusto vantaggio

AZZARDO MORALE

- **Condizione** in cui un'informazione non è condivisa integralmente fra soggetti in relazione.

ASIMMETRIA
INFORMATIVA

- **Situazione** in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse.



CONFLITTO DI INTERESSI

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE



- **Attilio Mangia presta da lungo tempo la propria professionalità in qualità di funzionario addetto ai pagamenti del Comune di di San Lardo in Colonnata.**
- **La sua vita privata non è così stabile come quella professionale.**
- **Sua moglie lo minaccia da tempo di lasciarlo, a meno che non si adoperi seriamente per perdere peso e recuperare un aspetto decente.**
- **Per non deludere le aspettative della moglie, Attilio Mangia spende tutti i suoi soldi in costosi abbonamenti in palestra, app a pagamento per il controllo del peso corporeo, visite specialistiche presso luminari della dietologia e integratori alimentari provenienti dalle isole Fiji.**
- **Purtroppo questi sortiscono alcun effetto, perché gli manca la forza di volontà.**
- **La moglie di Attilio Mangia lo lascia e lui si trova pieno di debiti**
- **Non riuscendo a onorare i debiti contratti con amici, vicini di casa e usurai, Attilio Mangia autorizza dei pagamenti non dovuti dal conto del Comune, a favore di un conto corrente intestato a sua nonna.**
- **Non sta rubando soldi... li sta solo prendendo in prestito... un giorno li restituirà...**

**BUON USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE**

**Attilio Mangia ha interesse
a pagare i suoi debiti**

**Il Comune non è in grado di
verificare adeguatamente le
autorizzazioni di pagamento**

CONFLITTO DI INTERESSI

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

**Attilio Mangia sottrae soldi
al Comune**



**BUON USO DELLE
RISORSE PUBBLICHE**

**Attilio Mangia ha interesse
a pagare i suoi debiti**

**Il Comune non è in grado di
verificare adeguatamente le
autorizzazioni di pagamento**



*Questa asimmetria
informativa viene ridotta dai
controlli interni*

CONFLITTO DI INTERESSI

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

**Attilio Mangia sottrae soldi
al Comune**





Piero Sempiterno



- L'ing. Piero Sempiterno è responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Casco di Sotto
- Negli anni, Sempiterno ha selezionato una serie di aziende di sua fiducia, che, a suo parere, garantiscono interventi rapidi ed efficaci sui vetusti immobili del Comune
- Procede, di norma, con affidamenti diretti, facendo ruotare le sue aziende di fiducia, sulla base di personali criteri di selezione e rotazione.
- Un giorno, il nuovo Segretario Generale decide di semplificare e razionalizzare gli affidamenti e impone di aderire ad una convenzione CONSIP.
- In questo modo, i servizi di manutenzione vengono erogati da un consorzio di imprese che garantisce gli stessi servizi a un costo notevolmente inferiore.
- Il Segretario è assai contrariato, prendendo atto degli enormi sprechi di risorse pubbliche realizzati da Sempiterno nel corso degli anni...

**ECONOMICITA'
TUTELA DEI MECCANISMI
DI MERCATO**

BUON ANDAMENTO

Interesse delle aziende a
“mettere in sicurezza il
fatturato”

Interesse di Sempiterno a
“non complicarsi la vita”

CONFLITTO DI INTERESSI

Il Comune non è in grado di
verificare la congruità dei costi
sostenuti per la manutenzione

Il Comune non conosce i criteri
adottati dall'ing. Sempiterno per
procedere agli affidamenti.

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

L'ing. Sempiterno affida le
manutenzioni ad aziende di
fiducia a costi superiori a
quelli di mercato



*Indagini di mercato
Manifestazioni di interesse*



**ECONOMICITA'
TUTELA DEI MECCANISMI
DI MERCATO**

BUON ANDAMENTO

**Interesse delle aziende a
“mettere in sicurezza il
fatturato”**

**Interesse di Sempiterno a
“non complicarsi la vita”**

**Il Comune non è in grado di
verificare la congruità dei costi
sostenuti per la manutenzione**

**Il Comune non conosce i criteri
adottati dall'ing. Sempiterno per
procedere agli affidamenti.**



*Valutazione dei fornitori
Procedure di rotazione dei fornitori*

ASIMMETRIE INFORMATIVE

AZZARDO MORALE

**L'ing. Sempiterno affida le
manutenzioni ad aziende di
fiducia a costi superiori a
quelli di mercato**



CONFLITTO DI INTERESSI

Codice degli appalti pubblici - libro II - parte I: *"Dei contratti di importo inferiore alle soglie europee"*

Art. 49: *Principio di rotazione degli affidamenti*

[...]

2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.

3. La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto dai commi 4, 5 e 6.

4. In casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.

[...]

6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.



rag. SERGIO
SCOZZESE



PAOLO
PRESTITO



ing. COMMODO

- Il rag. Sergio Scozzese, responsabile del Provveditorato della ASL di Melacavo, ha appena concluso una gara per l'acquisto di nuove auto elettriche per la Polizia Locale
- L'appalto è stato aggiudicato alla Catorci Spa, che ha offerto un prezzo davvero vantaggioso per le casse del Comune!
- Purtroppo, quando la ditta consegna i veicoli, questi non partono e quando piove, a causa di cortocircuiti al motore, prendono fuoco.
- Il Sindaco viene subito a sapere di questa problematica e pretende una immediata soluzione a questo problema.
- Per risolvere la situazione in tempo brevi, Paolo Prestito, comandante della Polizia Locale, contatta un proprio conoscente, l'ing. Carlo Commò, titolare di una ditta che produce veicoli elettrici
- L'ing. Commò si rende disponibile a fornire al Comune alcune auto da corsa di ultima generazione, in comodato d'uso gratuito.
- Dopo alcuni mesi il rag. Scozzese risolve il contratto in essere con la Catorci Spa e si procede ad una nuova gara.
- Ma questa volta, per evitare problemi, Prestito e Scozzese chiedono all'ing. Commò di fornire tutte le informazioni utili ad evitare che aziende diverse dalla sua si aggiudichino l'appalto.

**IMPARZIALITÀ
TUTELA DEI MECCANISMI
DI MERCATO**

BUON ANDAMENTO

**Interessi economici
dell'azienda dell'ing.
Commodo**

**Interesse di Scozzese e
Prestito a continuare ad
utilizzare i bolidi elettrici di
Commodo**



**Il rag. Scozzese non ha
informazioni sufficienti per
definire un capitolato di gara
adeguato**



**L'ing Commodo (come tutti i
potenziali fornitori) non
conosce in anticipo le
informazioni contenute nel
capitolato**

CONFLITTO DI INTERESSI

AZZARDO MORALE

**Il rag Scozzese e Prestito
manipolano il contenuto del
capitolato di gara, per favorire
l'azienda dell'ing. Commodo**



ASIMMETRIE INFORMATIVE

Formazione dei RUP - Standardizzazione del contenuto dei capitolati - indagini di mercato



**IMPARZIALITÀ
TUTELA DEI MECCANISMI
DI MERCATO**

BUON ANDAMENTO

Interessi economici
dell'azienda dell'ing.
Commodo

Interesse di Scozzese e
Prestito a continuare ad
utilizzare i bolli elettrici di
Commodo



Il rag. Scozzese non ha
informazioni sufficienti per
definire un capitolato di gara
adeguato



L'ing Commodo (come tutti i
potenziali fornitori) non
conosce in anticipo le
informazioni contenute nel
capitolato



*Procedure e controlli sulla fase di
programmazione/progettazione
Procedure per gestire le "non conformità"*

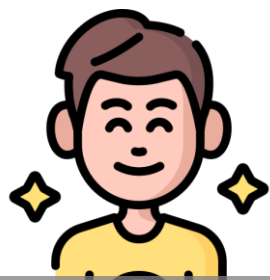
CONFLITTO DI INTERESSI

AZZARDO MORALE

Il rag Scozzese e Prestito
manipolano il contenuto del
capitolato di gara, per favorire
l'azienda dell'ing. Commodo



ASIMMETRIE INFORMATIVE

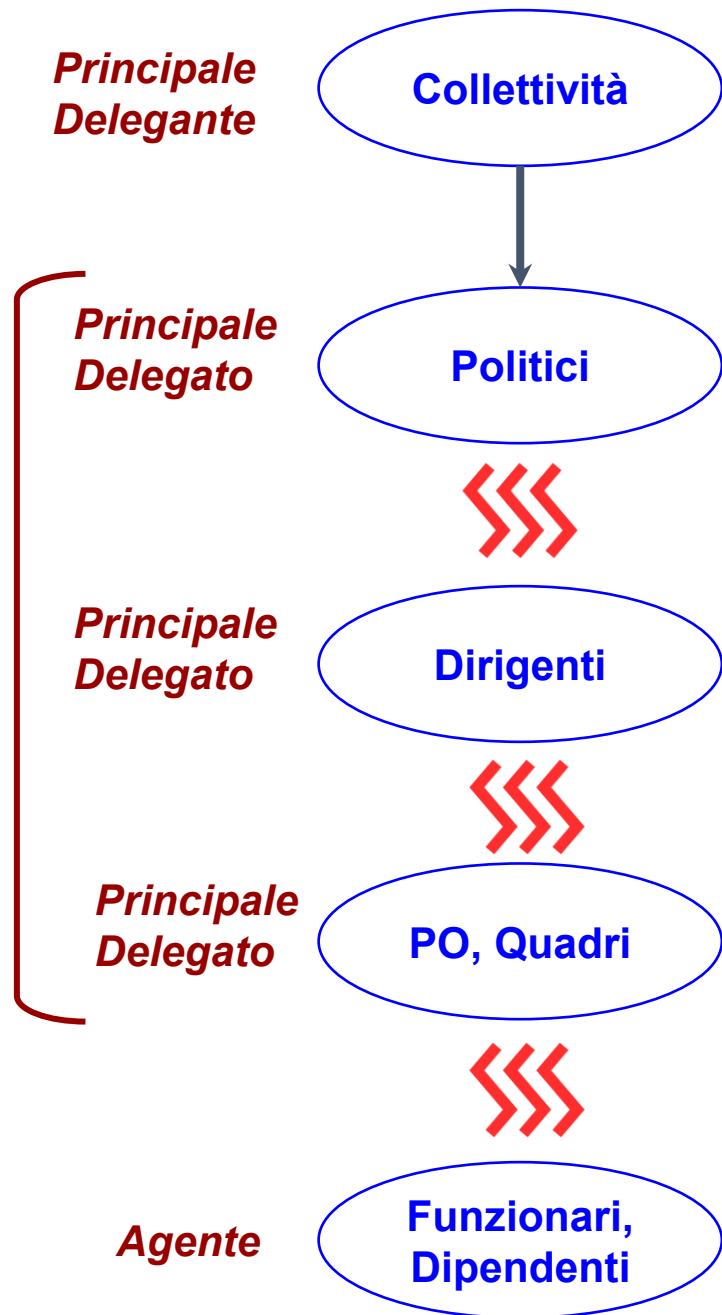


Cittadino
felice



Dipendente
disperato

- Nel Comune di Porto di Mare gli amministratori locali sanno veramente mettersi dalla parte del cittadino!
- Ci sono i Consiglieri comunali, che si recano al protocollo, per presentare personalmente istanze di autorizzazione e domande di contributo, in nome e per conto di cittadini, enti e imprese del territorio
- Ci sono gli assessori, che girano per gli uffici, chiedendo informazioni sulla gestione e sull'esito dei procedimenti che coinvolgono gli *stakeholders*
- C'è il Sindaco, che è socio, oppure membro del consiglio direttivo di diverse associazioni, che ricevono contributi dall'amministrazione



LE INTERFERENZE POLITICHE E GERARCHICHE

- *Le interferenze sono una disfunzione interna al sistema delle relazioni di delega del settore pubblico*
- *Le interferenze sono azzardi morali caratteristici dei Principali delegati (Politici e responsabili degli uffici)*

Il Principale delegato innesca una interferenza quando cerca di:

- *sostituirsi ai dipendenti, nella gestione dei processi*
- *imporre ai dipendenti di promuovere interessi estranei alla sfera pubblica*
- *esercitare una pressione sui dipendenti, al fine di orientare l'esito dei processi*

**IMPARZIALITÀ
UGUAGLIANZA
BUON ANDAMENTO**

Interesse dei politici di
Porto di Mare al consenso
elettorale

Interesse dei dipendenti a
non deludere le aspettative
dei "Principali delegati"

Interessi dei cittadini, delle
associazioni e delle
imprese di Porto di Mare

Gli organi di indirizzo politico
non sono in grado di controllare
puntualmente la gestione dei
procedimenti del Comune

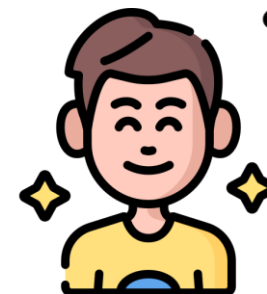
I cittadini non sanno come
interfacciarsi in modo
autonomo con gli uffici, per
presentare delle istanze o
chiedere delle informazioni

CONFLITTO DI INTERESSI

AZZARDO MORALE

Gli amministratori locali si
sostituiscono ai cittadini e fanno
pressione sugli uffici, per
orientare l'esito dei
procedimenti

ASIMMETRIE INFORMATIVE



Codice di comportamento nazionale - Art. 6: Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

[...]

2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

L'art. 6 c. 2, innesca una sorta di "vittimizzazione secondaria": dice che l'interferenza orienta la gestione dei processi, perché il dipendente ha interesse ad assecondare le pressioni del Principale delegato.

E' invece fondamentale proteggere i dipendenti dalle interferenze, ridurre la "pressione" esercitata da Principali delegati, anche se difficilmente tale pressione può essere annullata

**IMPARZIALITÀ
UGUAGLIANZA
BUON ANDAMENTO**

Interesse dei politici di
Porto di Mare al consenso
elettorale

Interesse dei dipendenti a
non deludere le aspettative
dei "Principali delegati"

Interessi dei cittadini, delle
associazioni e delle
imprese di Porto di Mare

CONFLITTO DI INTERESSI

Gli organi di indirizzo politico
non sono in grado di controllare
puntualmente la gestione dei
procedimenti del Comune

I cittadini non sanno come
interfacciarsi in modo
autonomo con gli uffici, per
presentare delle istanze o
chiedere delle informazioni

AZZARDO MORALE

Gli amministratori locali si
sostituiscono ai cittadini e fanno
pressione sugli uffici, per
orientare l'esito dei procedimenti

Obbligo per i dipendenti di:

- accettare istanze solo da soggetti formalmente delegati da enti e imprese
- segnalare in via riservata al RPCT le interferenze (whistleblowing)
- identificare il nominativo dei politici locali che si interessano alla pratica (antiriciclaggio)
- fornire informazioni solo attraverso i canali di accesso previsti dalla normativa (L. 241/199, D.lgs. 33/2013, ecc...)

ASIMMETRIE INFORMATIVE