

Simone Buseti, Bruno Dente

# La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione

(doi: 10.1483/86178)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 1, Aprile 2017

**Ente di afferenza:**

*Consorzio Bess 2021 (Bess 2021)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# La vigilanza collaborativa a EXPO Milano 2015, ovvero i vantaggi della complicazione

Simone Busetti e Bruno Dente

The Collaborative Surveillance at EXPO Milano 2015, or the Advantages of Complication

The article attempts to explain how it is possible that the introduction of «collaborative surveillance» (a compulsory form of ex-ante control) by the national anticorruption authority increased the efficiency of the procurement process and sped-up the implementation of EXPO Milano 2015. In order to do so it employs the theory of causal mechanisms, identifying the combined effect of «attribution of threat, repeated interaction» and «certification» as the main reasons for its success. The conclusion attempts to generalize the findings by identifying the conditions under which it is possible to replicate the experience with the same success.

*Keywords:* Causal mechanisms; Implementation; Corruption; Mega-events; EXPO Milano 2015.

## 1. Introduzione

Come risposta agli scandali emersi nel maggio 2014 e che mettevano a rischio la realizzazione dell'Esposizione Universale di Milano (EXPO), è stato introdotto nell'ordinamento italiano un nuovo istituto, la vigilanza collaborativa, che sostanzialmente consiste nell'attribuzione all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) del compito di svolgere un controllo preventivo di legittimità, obbligatorio ma non vincolante, su tutti gli atti relativi a contratti di lavori, servizi o forniture nei casi in cui si ritenga che l'attività delle pubbliche amministrazioni sia fortemente esposta al rischio di pratiche corruttive o comunque illegali.

Anche se successivamente l'istituto è stato esteso ad una serie più ampia di fattispecie, esso ha trovato la sua prima applicazione proprio nel caso di EXPO, obbligando la società in mano pubblica organizzatrice dell'evento (EXPO spa) a inviare gli atti sopra indicati ad

una Unità Operativa Speciale collocata all'interno di ANAC che aveva l'obbligo di analizzare tali documenti e di formulare rilievi o osservazioni entro un termine prefissato.

È opinione diffusa tra i protagonisti di questa vicenda, ma anche tra gli osservatori esterni, che l'intervento di ANAC non solo abbia «salvato» l'evento, ma addirittura abbia velocizzato le procedure riuscendo così a recuperare i ritardi che si erano accumulati negli anni precedenti.

In questo articolo si cercherà di spiegare come sia stato possibile che l'aggiunta di una nuova fase procedurale, in sostanza una complicazione, anziché introdurre nuovi oneri e rallentare le attività, abbia generato effetti positivi sotto il profilo dell'efficienza e della speditezza, e ciò anche al fine di valutare la replicabilità dell'esperienza.

Per rispondere a tale domanda di ricerca si farà ricorso alla teoria dei meccanismi causali, e cioè si cercheranno di individuare gli elementi del programma legislativo ed i fattori esterni la cui combinazione spiega i comportamenti virtuosi e quindi gli esiti positivi, nel nostro caso la piena realizzazione dell'Esposizione. La metodologia di analisi utilizzata si ispira alla pratica del *reverse engineering*, vale a dire una tecnica per reinventare un sistema funzionante a partire da un artefatto esistente.

L'articolo è organizzato nel modo seguente. Nella prossima sezione si presenterà sinteticamente la teoria alla base dell'analisi e quindi si introdurrà la nozione di meccanismo causale utilizzata, nonché si specificherà meglio la metodologia del *reverse engineering* adottata. Successivamente verrà presentato il contesto nel quale è stato introdotto l'istituto della vigilanza collaborativa (gli scandali emersi nel maggio 2014) e le principali caratteristiche normative ed organizzative dell'attività di ANAC. Il paragrafo successivo mostra come il successo dell'esperienza sia largamente riconosciuto dai protagonisti e dagli osservatori nazionali e internazionali. La sezione seguente rappresenta il cuore dell'articolo, individuando i meccanismi, i loro elementi e fattori costitutivi, all'opera nel caso analizzato nonché i comportamenti che essi hanno contribuito a generare. Essa si chiude con la costruzione di un modello causale capace di spiegare nella sua interezza il successo della vigilanza collaborativa nel caso di EXPO 2015. La conclusione cerca da un lato di rispondere alla domanda sulla replicabilità dell'esperienza e, dall'altro lato, indica alcune possibili piste per approfondire sia la teoria che la metodologia utilizzata.

## 2. Alla ricerca dei meccanismi causali con il *reverse engineering*

Il concetto di meccanismo causale, anche se è tuttora definito in molti modi diversi (Gerring 2010; Mahoney 2003), ha attirato ormai da tempo l'attenzione degli studiosi di varie discipline: la sociologia (Elster 1989; Hedström e Swedberg 1998), l'economia comportamentale (Bowles e Gintis 2011), la scienza politica (Mayntz 2004), il management pubblico (Barzelay 2007). La ragione principale sta nell'insoddisfazione nei confronti delle metodologie quantitative (Brady e Collier 2010) e nella necessità di affrontare di petto la questione della causalità.

Nell'ambito della *policy analysis* il concetto di meccanismo sociale sembra particolarmente utile per superare, nell'ambito del nuovo interesse nei confronti del *policy design* (Howlett 2014; Howlett *et al.* 2015), un approccio unicamente basato sui cosiddetti *policy tools*, che trascurano il *design process* (e quindi le strategie analitiche dei *designers*) ed è più preoccupato della giusta formulazione delle politiche piuttosto che della fase di implementazione.

Chi scrive ritiene che la questione di come disegnare la fase di implementazione delle politiche pubbliche, soprattutto nel caso, molto frequente, in cui vi sia una pluralità di soggetti attuatori, tra loro autonomi e interdipendenti, la cui cooperazione è necessaria al fine di garantire il successo, rappresenti ancora una lacuna nella letteratura a livello internazionale e che un approccio basato sulla nozione di meccanismo causale possa in qualche modo colmarla (Busetto e Dente 2016). L'accumulo delle riflessioni e delle ricerche empiriche in questo settore dovrebbe consentire lo sviluppo di una *usable knowledge*, utilizzabile dai *policy makers* per rispondere alla (e prima ancora porsi la) domanda del perché una determinata politica dovrebbe funzionare. In qualche modo il tema del disegno della fase di implementazione tende a riportare la disciplina alle sue origini (Dror 1971; Bardach 1977), consapevoli però della necessità di abbandonare le ingenuità scientiste degli esordi e l'eccessiva fiducia nei «meccanismi» della gerarchia e del mercato come unici in grado di guidare i comportamenti degli attori dell'implementazione e anche del *target group*.

Non è possibile in questa sede né una completa rassegna della letteratura, né un ragionamento esaustivo sulla teoria dei meccanismi causali e sulla possibilità di utilizzarla nell'analisi delle politiche pubbliche. È comunque necessario ricordare schematicamente alcuni punti chiave della nozione che verrà adottata in questa sede:

1. In primo luogo i meccanismi sono delle teorie, ovvero «costrutti analitici non osservabili» (Hedström e Swedberg 1998, 13), che specificano come e perché un certo fenomeno generi un determinato risultato. Nel caso che esamineremo in questo articolo, ma più in generale nell'ambito della *policy analysis*, il risultato che interessa è un mutamento dei comportamenti degli attori.
2. La spiegazione data dai meccanismi è sempre composita, nel senso che comprende diverse parti che lavorano solo in congiunzione tra loro (Fagan 2012). In questo senso i meccanismi sono delle «teorie parziali» che spiegano come le diverse variabili si combinano in configurazioni causali (Winter 2003). In particolare i meccanismi che è utile evidenziare (si potrebbe quasi dire «scoprire») si compongono sia di elementi del programma (ad esempio specifiche regole), sia di fattori esterni (ad esempio caratteristiche degli attori coinvolti nella politica). È importante notare che non tutti gli elementi del contesto entrano nella nozione di meccanismo che ci interessa, ma solo quelli che appaiono in qualche modo manipolabili dal *policy designer*. Gli elementi non modificabili, che certamente possono giocare un ruolo importante nel determinare il successo o il fallimento della politica, devono restare necessariamente sullo sfondo.
3. I meccanismi causali devono essere formulati ad un livello di astrazione intermedio. Come afferma Richard Rose (1993) per essere utile la ricerca deve riuscire a costruire un modello causale del programma, e, a tal fine, è necessario distinguere, nei singoli casi investigati, gli elementi necessari del modello e quelli contingenti (Sayer 2000).

Ciò detto va subito aggiunto che nulla di tutto ciò è completamente nuovo. La natura «composita» del meccanismo ha più di una similarità con il concetto di *configurational thinking* implicito nella QCA (Rihoux e Ragin 2009). Analogamente, la *contribution analysis* sviluppatasi all'interno della letteratura sulla valutazione ipotizza che i programmi debbano essere considerati alla stregua di fattori che contribuiscono, in congiunzione ad altri fattori, ai risultati delle politiche pubbliche (Mayne 2012).

Il nostro lavoro si ispira direttamente alle proposte formulate da Bardach (2004) e Barzelay (2007) che si sono posti esplicitamente il problema della replicabilità dei casi di successo e quindi del *policy transfer*. In entrambi i casi si fa riferimento direttamente alla nozione di

meccanismo causale, ci si concentra sulla fase dell'implementazione e si cerca di superare uno dei limiti principali dell'*implementation research*, e cioè il fatto che la grande maggioranza degli studi riguardano i fallimenti (*miserery research* l'ha chiamata Meier 1999). Il rischio è infatti quello di apprendere ben poco, salvo aggiungere qualche altra variabile indipendente ad un elenco che è già sin troppo lungo (O'Toole 1986).

Prima di chiudere questa breve premessa teorica (e rinviando a Busetti e Dente 2016 per una esposizione più distesa) occorre dire ancora qualcosa sulla metodologia del *reverse engineering*.

Come già detto si tratta di una tecnica, da tempo usata nell'ambito delle scienze dell'artificiale, per riprodurre (in senso etimologico «re-inventare») dei sistemi funzionanti a partire da artefatti esistenti (Wang 2010). In sostanza il processo implica da un lato scomporre il caso sorgente nei suoi elementi costitutivi e nelle relazioni causali tra di essi, e dall'altro disegnare nuovi sistemi capaci di innescare e sostenere processi causali equivalenti. Nel nostro caso, assumendo l'importanza della vigilanza collaborativa nel favorire l'implementazione di EXPO Milano 2015, il processo analitico si svolge bottom-up, cercando (a) di identificare i comportamenti che hanno determinato il successo (ponendo l'accento, ovviamente, su quelli meno attesi), (b) di identificare nella letteratura i meccanismi in grado di spiegare e predire tali mutamenti di comportamento, (c) di individuare gli elementi del programma e i fattori esterni che vanno a comporre tali meccanismi, e infine (d) di interrogarsi sulla replicabilità del programma in altre circostanze identificando le modifiche da apportare per sopperire all'assenza di alcuni fattori e/o gli equivalenti funzionali dei fattori che non è possibile riprodurre. È appena il caso di dire che l'ultima fase è parte integrante dell'approccio: l'intero esercizio ha senso solo ed esclusivamente se è finalizzato a trarre lezioni generali da riutilizzare in circostanze differenti. Infine è altrettanto ovvio che l'analisi sarebbe enormemente facilitata dall'esistenza di un catalogo di meccanismi – diversi dalla gerarchia e dal mercato – che possono essere attivati in sede di *policy design*. Ma su questo punto torneremo brevemente nella conclusione di questo articolo.

### 3. Corruzione e anticorruzione a EXPO Milano 2015

Che i mega-eventi – come le esposizioni universali, i Giubilei, le olimpiadi o i campionati di calcio – rappresentino un'opportunità interessante per la corruzione e per l'infiltrazione della criminalità

organizzata è uno degli argomenti, altamente plausibili, che vengono costantemente usati dagli oppositori delle candidature. E di fatto, combinando spese pubbliche molto elevate con procedure semplificate e scadenze tassative, essi offrono l'opportunità di trovare scorciatoie rispetto alla gestione ordinaria nelle quali possono facilmente annidarsi pratiche illegali.

Ciò è esattamente quanto avvenuto nel caso di EXPO 2015. L'8 maggio 2014, infatti, vengono arrestate sette persone tra cui il responsabile della pianificazione e degli acquisti di EXPO spa, l'ex direttore generale della società Infrastrutture Lombarde, già indagato per un altro episodio, alcuni politici ed un imprenditore titolare dell'appalto di cui diremo subito. È importante sottolineare come la Procura della Repubblica ritenga che questa «cupola degli appalti», come la definiscono i giornali, non avesse limitato la sua attività ad uno o pochi contratti, ma operasse come una vera e propria associazione a delinquere volta a indirizzare gli affidamenti di lavori e servizi connessi all'Esposizione Universale<sup>1</sup>.

La notizia rappresenta un colpo tremendo per gli organizzatori dell'evento. Erano mesi infatti che la stampa denunciava l'accumularsi di ritardi e lo scandalo minacciava un tassello essenziale del progetto. L'imprenditore arrestato infatti era responsabile della società Maltauro spa che si era aggiudicata il contratto delle cosiddette «architetture di servizio» e cioè della costruzione di 29 edifici che avrebbero dovuto ospitare gli uffici, i magazzini, i servizi igienici, i ristoranti, eccetera. Mancava meno di un anno all'inaugurazione dell'esposizione e lo stato di avanzamento dei lavori – su un totale di 55 milioni di euro – raggiungeva a malapena il 10%<sup>2</sup>.

La risposta del governo fu però estremamente rapida. In un paio di giorni il Presidente del Consiglio Matteo Renzi annuncia che è intenzione del governo coinvolgere l'Autorità Anticorruzione (ANAC) per vigilare sugli appalti di EXPO. Il 13 maggio, solo cinque giorni dopo gli arresti, si svolge a Milano una riunione al cui tavolo sono seduti rappresentanti del governo, il Commissario Straordinario di EXPO, i dirigenti di EXPO spa e il Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone per discutere il che fare. Poco più di un mese dopo e precisamente il 24 giugno 2014, il governo approva il D.L. 90/2014 che introduce, con esplicito riferimento a EXPO, due nuovi istituti nell'ordinamento italiano.

<sup>1</sup> P. Biondani e F. Gatti, «Cronaca di uno scandalo annunciato», in *L'Espresso*, 14 maggio 2014.

<sup>2</sup> Intervista ad Armando Brandolese, commissario per le architetture di servizio EXPO, 15/12/2016.

Il primo problema era quello di come concludere i lavori iniziati e finiti nel mirino dei giudici, e in particolare le architetture di servizio e le cosiddette «vie d'acqua», entrambi affidati alla società Maltauro. Qui la scelta, assolutamente innovativa, fu quella di introdurre il commissariamento del contratto, attivato su richiesta del presidente di ANAC e disposto dal prefetto. L'obiettivo era quello di consentire all'impresa aggiudicataria di continuare i lavori, ma sotto la direzione di un soggetto esterno, disponendo altresì il congelamento degli utili derivanti dal contratto sino alla conclusione del processo penale<sup>3</sup>. In particolare il cantiere – che, va sottolineato, non era stato sequestrato dalla magistratura – restò attivo con personale e macchinari della Maltauro e delle imprese sub-appaltatrici. L'istituto del commissariamento ebbe applicazione anche in altri contratti per opere collegate ad EXPO (in particolare la Darsena di Milano) e rapidamente si impose come uno strumento fondamentale anche nei casi di imprese in qualche modo collegate alla criminalità organizzata.

Il secondo problema da affrontare era più complicato. La scadenza per l'inaugurazione di EXPO si avvicinava rapidamente e, se è vero che tutti i contratti di costruzione di opere erano ormai stati aggiudicati ed i lavori iniziati, era anche vero che si stimava che EXPO spa avesse ancora da stipulare almeno un migliaio di contratti per acquisti di beni e servizi<sup>4</sup>. In ogni caso la corruzione non avviene soltanto al momento dell'aggiudicazione, ma può accadere lungo tutta la fase di esecuzione, ad esempio attraverso le cosiddette varianti che hanno spesso l'effetto di far enormemente crescere i costi. Quindi, in una situazione nella quale i giudici ipotizzavano l'esistenza di una organizzazione criminale capace di influenzare ai propri fini di profitto tutti i contratti, l'intera macchina di EXPO spa era a rischio.

La soluzione adottata per risolvere questo problema fu l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della «vigilanza collaborativa» obbligatoria. In sostanza l'art. 30 del citato D.L. 90/2014 crea presso l'ANAC una Unità Operativa Speciale (UOS). Al Presidente dell'ANAC, avvalendosi della predetta Unità, è affidato il compito di verificare in via preventiva la legittimità di tutti gli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servi-

<sup>3</sup> L. 114/2014, art.32 c.7: «Nel periodo di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione [...] l'utile d'impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto di cui al comma 1, determinato anche in via presuntiva dagli amministratori, è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento, sino all'esito dei giudizi in sede penale».

<sup>4</sup> <http://dati.openEXPO2015.it/it>.

zi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015. L'UOS, che viene rapidamente costituita, è composta da personale in posizione di comando e precisamente da un colonnello e tre sottufficiali della Guardia di Finanza agenti di polizia giudiziaria e risponde unicamente al Presidente di ANAC, essendo così indipendente sia dalla gerarchia della Guardia di Finanza sia dall'amministrazione dell'ANAC stessa. Si tratta di un interessante esperimento, che dota di un'anima poliziesca l'attività di controllo preventivo, dando vita ad un'unità speciale dalla doppia anima, militare e «civile» (Luongo 2017).

Secondo le linee guida emanate dall'ANAC il 17 luglio (ANAC 2014a) EXPO spa ha l'obbligo di inviare alla UOS per via telematica tutti i documenti relativi a contratti di valore eguale o superiore a 40.000 euro ed in particolare: le proposte di determina a contrarre, i bandi di gara o lettere di invito, i disciplinari di gara, i capitolati, gli schemi di contratto, i provvedimenti di costituzione della commissione giudicatrice, gli atti del sub-procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse, i provvedimenti di aggiudicazione, le perizie di variante, le proposte di transazione, le proposte di risoluzione contrattuale e il rapporto mensile sullo stato di avanzamento dei procedimenti. Alla UOS spetta il compito di analizzare tali documenti eventualmente formulando rilievi di legittimità e/o osservazioni di opportunità in un termine fissato in 7 giorni per gli atti di gara veri e propri e in 15 giorni per tutti gli altri atti. Trascorsi tali termini si applica il principio del silenzio assenso. Qualora il rilievo dell'UOS riguardi la legittimità, EXPO spa, se ritiene fondato il rilievo, vi si adegua, modificando o sostituendo l'atto in conformità al rilievo stesso; se, invece, non ritiene fondato il rilievo, presenta le proprie controdeduzioni all'Autorità e assume gli atti di propria competenza. In altre parole si tratta di un controllo preventivo, obbligatorio ma non vincolante, di legittimità. La tabella 1 indica il numero di atti emanati a tutto il dicembre 2016.

Infine, a complemento dei controlli ex-ante, l'ANAC emanò alcune direttive per quanto riguarda le attività di *procurement*. In particolare, già nel luglio 2014, vengono emesse delle istruzioni rivolte al Commissario per EXPO che riguardano l'aumento di trasparenza delle gare e la necessità di esplicita giustificazione scritta ogniqualvolta si faccia uso dei poteri speciali attribuiti, l'opportunità di introdurre clausole precauzionali per facilitare la risoluzione contrattuale in caso di comportamenti illegali da parte degli aggiudicatari (ANAC 2014b). Nell'ottobre dello stesso anno ulteriori direttive hanno riguardato l'opportunità di limitare fortemente l'uso del criterio della

TAB. 1. *L'attività dell'Unità Operativa Speciale.*

	2014	2015	2016	Totale
Risposte di ANAC	65	213	42	320
Con rilievi o osservazioni	44	126	26	196
Rilievi e osservazioni accettati da EXPO	36	101	16	153

Fonte: UOS/Anac.

«offerta economicamente più vantaggiosa» a favore di quello del massimo ribasso (in controtendenza rispetto agli orientamenti della stessa ANAC), la regolamentazione dei sub-appalti e l'introduzione di apposite *checklist* per guidare i processi di acquisto di beni e servizi. In sostanza lo sforzo era quello di limitare al massimo la discrezionalità nei, ed aumentare al massimo la trasparenza dei, procedimenti di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture.

#### 4. L'improbabile successo della vigilanza collaborativa...

L'introduzione della vigilanza collaborativa – ripetiamo: la previsione generalizzata di un controllo di legittimità obbligatorio ancorché non vincolante su tutti i contratti di acquisto superiori ad una modesta soglia – rappresentava una completa inversione di rotta rispetto alle pratiche correnti nel nostro paese. L'idea largamente condivisa, infatti, era che per realizzare importanti opere con una scadenza non prorogabile fosse necessario semplificare drasticamente «la burocrazia» liberando gli organizzatori dai lacci e laccioli delle procedure ordinarie. Uno degli esempi più recenti era costituito dalla (mancata) realizzazione del G8 nell'isola della Maddalena nel 2009, dove, al fine di garantire il successo dell'impresa, essa era stata affidata alla Protezione Civile che, all'epoca, godeva di un regime straordinario che la rendeva libera di agire in deroga al vigente codice degli appalti.

E difatti, ancora prima della vittoria della candidatura di Milano al Bureau International des Expositions (BIE) il 30 agosto 2007, con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, EXPO Milano 2015 veniva dichiarato «grande evento» con tutto quello che ne conseguiva relativamente alla libertà di azione degli organizzatori.

Non stupisce allora che quando invece viene alla luce la normativa descritta nel paragrafo precedente molti, all'interno di EXPO spa, ritenessero che ciò comportava mettere a rischio l'intero evento. Non solo in questo modo, infatti, bisognava usare le procedure ordinarie, ma il controllo preventivo affidato all'ANAC rappresentava addirittura un aggravio rispetto ad esse, obbligando la stazione appaltante a motivare l'opportunità di discostarsi dai rilievi di legittimità formulati dall'UOS e, di fatto, a prendere in considerazione le osservazioni formulate dall'Unità stessa anche quando non vi fosse nulla da eccepire sulla legittimità formale degli atti. Anche l'OECD, che come vedremo considererà la vigilanza collaborativa una buona pratica, osservava come «*the ex-ante control of documents [...] by a party separated from the contracted authority could exacerbate the time it takes to complete tenders*» (OECD 2015a). Insomma, di tutto si trattava fuorché di una semplificazione.

Il tutto in una situazione nella quale i lavori apparivano, malgrado le rassicurazioni delle amministrazioni, già in ritardo. I dissensi in merito all'acquisto delle aree ed alla governance dell'intero evento tra stato, Regione Lombardia e Comune di Milano avevano certamente generato una partenza tardiva delle operazioni. Quasi tutti i giornali avanzavano previsioni pessimistiche sulla possibilità di rispettare i tempi<sup>5</sup>, malgrado le maestranze fossero al lavoro su tre turni sette giorni alla settimana<sup>6</sup>.

E tuttavia la vigilanza collaborativa è stata considerata unanimemente come estremamente positiva. Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi nel febbraio 2015 lodò pubblicamente l'ANAC e la vigilanza collaborativa per aver «pulito» l'immagine di EXPO<sup>7</sup>. Sempre nel 2015, il presidente di ANAC Raffaele Cantone presentò il modello utilizzato per EXPO come un successo (Cantone 2015, 135) e ribadì tale giudizio nella sua relazione al Parlamento del 2015 (ANAC 2016c). Lo stesso giudizio si trova in alcune valutazioni sulla *legacy* organizzativa di EXPO (Barbieri, Girosante e Valotti 2015) e in tutte le nostre interviste, ivi comprese quelle ai responsabili di EXPO (cfr. appendice).

<sup>5</sup> S. Monaci, «EXPO2015, Corsa contro il tempo: metà delle opere è in ritardo», *Sole 24 ore*, 1 maggio 2014; G. Barbacetto e M. Maroni, «EXPO 2015, tre opere su quattro ancora incomplete e senza collaudi», *Il Fatto Quotidiano*, 18 aprile 2015; F. Poletti, «Manca un mese all'avvio dell'EXPO, in ritardo tre cantieri su quattro», *La Stampa*, 1 aprile 2015; C. Verdelli, «La corsa contro il tempo nei cantieri dell'EXPO 2015. 21 giorni per salvare l'immagine dell'Italia», *La Repubblica*, 9 aprile 2015.

<sup>6</sup> A. Gallione, «A meno 50 giorni blitz di Renzi per visitare il cantiere», *La Repubblica*, 11 marzo 2015.

<sup>7</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=9aB2iT3MNJ8>.

Inoltre il riconoscimento sulla bontà del nuovo istituto e della pratica conseguente è venuto anche dall'OECD. A seguito della firma, avvenuta nell'ottobre del 2014, di un *Memorandum of Understanding* (ANAC-OECD 2014) l'OECD nel corso dell'anno successivo pubblicò due rapporti di valutazione (OECD 2015a, 2015b) che, se da un lato proponevano alcuni cambiamenti marginali, dall'altro erano ricchi di elogi nei confronti dell'iniziativa. A riprova di quanto sopra, nell'ottobre del 2015 l'OECD e l'ANAC pubblicano congiuntamente un documento intitolato «*High Level Principles for Integrity, Transparency and Effective Control of Major Events and Related Infrastructures*» (OECD 2015c) proponendo proprio la sorveglianza collaborativa come una pratica esemplare che contiene numerose lezioni per gli eventi futuri. E difatti tale modello è entrato a far parte delle raccomandazioni dell'OECD al governo messicano riguardanti la costruzione del nuovo aeroporto internazionale di Città del Messico, e successivamente parzialmente incorporato nel processo di *procurement* ufficialmente adottato (OECD 2015d, 2016).

Ma ciò che appare importante sottolineare è che mentre una parte preponderante del discorso pubblico nazionale e internazionale riguardava essenzialmente il fatto di aver potuto dimenticare gli scandali (esplicito in questo senso il discorso del Presidente Renzi sopra ricordato), alla domanda sul perché la sorveglianza collaborativa ha rappresentato una buona pratica, tutti gli attori in essa direttamente coinvolti sia in EXPO spa sia nell'ANAC hanno affermato che essa non solo ha consentito la apertura tempestiva della manifestazione, ma ha accelerato le procedure di acquisto. Ovviamente è molto difficile, anche per l'eterogeneità del contenuto delle gare (prima del 2014 essenzialmente lavori edilizi, dopo il 2014 quasi esclusivamente acquisti di beni e servizi), trovare indicatori affidabili in grado di dare un valore numerico a questo giudizio, e tuttavia il solo fatto che tale sia la percezione degli addetti ai lavori rappresenta da un lato una indicazione rilevante, e dall'altro un rompicapo. Come è possibile che un aggravio procedurale, che come abbiamo visto ha riguardato un gran numero di procedimenti, sia stato in grado di migliorare l'efficienza complessiva del sistema?

## 5. ... e le sue possibili spiegazioni

Per abbozzare una risposta alla domanda precedente bisogna distinguere tra come è stata attuata la sorveglianza collaborativa (cioè con che livello di efficienza è avvenuta la fase procedurale che essa prevedeva) e

le ragioni vere e proprie per le quali si può dire che essa ha migliorato la fase di implementazione di EXPO. In coerenza con l'approccio teorico descritto in precedenza è possibile identificare tre meccanismi specifici all'opera in questa vicenda – la minaccia, le interazioni ripetute e la certificazione – che cercheremo di combinare in un modello composito capace di spiegare gli esiti della vigilanza collaborativa.

### La minaccia

Come abbiamo già detto le norme prevedevano termini tassativi per l'esercizio del potere di controllo da parte dell'UOS (sette o quindici giorni a seconda della natura degli atti da controllare) scaduti i quali scattava il silenzio assenso. I dati dicono che l'UOS ha operato in modo molto più veloce, tanto è vero che il tempo medio di risposta è stato di soli cinque giorni a prescindere dalla tipologia degli atti. Ciò è stato possibile solo attraverso un superlavoro di entrambi i partner della relazione e attraverso l'adozione di forme di comunicazione particolarmente agili (le norme regolamentari prevedevano la condivisione attraverso una piattaforma informatica, ma in realtà l'UOS e EXPO spa utilizzarono largamente le e-mail, gli sms e WhatsApp).

Per spiegare questi comportamenti, che ovviamente sono alla base della straordinaria efficienza dell'esperienza, il meccanismo che appare più adeguato è quello della *minaccia* (*threat attribution*) presente in letteratura (Mc Adam *et al.* 2001). Esso prevede che la piena cooperazione degli attori tra di loro e l'internalizzazione degli obiettivi di policy sia innescata dal fatto che una cattiva implementazione (nel nostro caso l'insuccesso totale o parziale dell'Esposizione) potrebbe danneggiare fortemente gli attori stessi. Il costo del fallimento sarebbe cioè proibitivo.

Nel nostro caso l'elemento del programma che compone il meccanismo è fondamentalmente il carattere obbligatorio del controllo preventivo. Se esso infatti fosse stato meramente facoltativo e/o ristretto a un numero limitato di procedimenti, il discorso dovrebbe essere differente.

Più interessanti sono però i fattori esterni. Il primo e più ovvio è la presenza di una scadenza tassativa (il 1° maggio 2015 si doveva aprire l'EXPO nella sua interezza), il che, combinato con il fatto che l'esposizione rappresentava di fatto l'unico obiettivo organizzativo di EXPO spa (secondo fattore), rendeva la minaccia molto severa per gli organizzatori. Il loro comportamento è quindi facilmente spiegato.

Per l'ANAC il discorso è un po' diverso. Senza anticipare quanto suggeriremo in sede di conclusione, qui vi è un fattore (l'attenzione dei media per gli scandali e la corruzione) che suggerisce che il comportamento dell'ANAC e dell'UOS al suo interno avrebbe dovuto essere il più cauto possibile. L'eventuale emergere di illegalità o di irregolarità sarebbe stata infatti una catastrofe per l'Autorità minandone la credibilità: in qualche modo si può affermare che l'introduzione della sorveglianza collaborativa spostava l'onere della prevenzione delle irregolarità sulle spalle di ANAC.

Tuttavia vi è un altro fattore esterno che controbilanciava il precedente. L'intera vicenda di EXPO Milano 2015 non era per nulla un'attività ordinaria per l'Autorità, ma rappresentava la prima sfida da affrontare a seguito del nuovo ruolo ad essa attribuito. Infatti quando il Presidente del Consiglio annunciò nel maggio del 2014 il coinvolgimento di ANAC nell'implementazione di EXPO, il presidente Raffaele Cantone, che era stato nominato nel febbraio dello stesso anno, dichiarò immediatamente che l'organizzazione esistente non avrebbe potuto nel modo più assoluto garantire lo svolgimento di tali attività, ma che sarebbero state necessarie nuove risorse e nuovi poteri<sup>8</sup>. In effetti l'ANAC era nata come trasformazione di una precedente agenzia nata nel 2009 – la CIVIT – per garantire l'introduzione del performance management nell'amministrazione pubblica italiana. Solo nel 2012 – a seguito della cosiddetta legge Severino (legge 190/2012) – aveva cambiato nome ed aveva ereditato le competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) in materia di anticorruzione. Tuttavia nel maggio 2014 essa aveva solo 30 dipendenti per svolgere entrambe le funzioni affidatele dalla normativa. La richiesta del nuovo presidente di rafforzamento fu immediatamente accolta: con il decreto legge Madia (D.L. 90/2014), furono creati, come già detto, gli istituti del commissariamento e della vigilanza collaborativa, fu istituita la UOS, le competenze originarie della CIVIT furono trasferite al DFP, e infine fu disposta la fusione tra l'ANAC e la Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che aveva un organico di circa 300 unità. Vi è quindi un legame diretto tra l'emergenza rappresentata dagli scandali di EXPO e il processo di istituzionalizzazione dell'Autorità: ciò è ampiamente confermato sia nei documenti ufficiali (ANAC 2016d, 17) sia nelle dichiarazioni del presidente Cantone<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> S. Monaci, «Cantone sull'EXPO: 'non faccio gite a Milano, servono più poteri'», *Sole 24 ore*, 17 maggio 2014.

<sup>9</sup> Intervista a Raffaele Cantone, presidente ANAC, 25/10/2016.

Da questo punto di vista ovviamente il fallimento di EXPO sarebbe stato anche il fallimento di ANAC. Il combinato disposto dei due fattori esterni identificati – l’attenzione dei media per gli scandali e la corruzione, da un lato, e il fatto di rappresentare la prima sfida da affrontare a seguito del nuovo ruolo attribuito ad ANAC, dall’altro – portava a sviluppare comportamenti che unissero il massimo della tempestività (e quindi il sistematico anticipo dei termini di legge) con il massimo dell’accuratezza e della pervasività. Il superlavoro dell’UOS – facilitato anche dallo status militare del personale addetto – è così facilmente spiegato.

#### Le interazioni ripetute

L’analisi dei dati contenuti nella tabella 1 mostra come la percentuale di rilievi o osservazioni accolte da EXPO spa sul totale delle risposte della UOS cali costantemente nei tre anni considerati passando dal 55% del 2014, al 47% del 2015 al 38% del 2016. Ciò suggerisce, da un lato, che gli interventi di ANAC riguardino progressivamente elementi meno centrali e, dall’altro, che presso EXPO spa si sia sviluppato un processo di apprendimento. E comunque questo ultimo punto è confermato dal fatto, chiaramente affermato nelle interviste (cfr. appendice), che i rilievi di legittimità si esauriscono nel corso dei primi sei mesi<sup>10</sup>. In altre parole i comportamenti, soprattutto quelli degli organizzatori, si modificano in senso coerente con le esigenze di trasparenza.

Il meccanismo che sembra maggiormente in grado di spiegare questa trasformazione dei comportamenti, e in definitiva il processo di apprendimento, è in questo caso quello delle *interazioni ripetute*, conosciuto in letteratura da molti anni ed in specie a partire dal dibattito degli anni Ottanta del secolo scorso sulle migliori strategie per evitare di cadere nella trappola del dilemma del prigioniero (Axelrod e Hamilton 1981; per un’applicazione di policy Dente e Gorla 2004). La sostanza di tale meccanismo è che maggiore è il grado di interdipendenza tra gli attori e la frequenza degli scambi, tanto più probabile è l’adozione di comportamenti collaborativi.

Il caso di EXPO appare esemplare: all’inizio il rapporto tra gli organizzatori (una struttura il cui capo dell’ufficio acquisti era appena stato arrestato per corruzione) e i controllori (una unità formata da

<sup>10</sup> Interviste ai membri dell’Unità Operativa Speciale, svoltesi tra il 25/10/2016 e il 5/1/2017; intervista a Christian Malangone, *procurement manager* di EXPO spa, 18/11/2016.

agenti di polizia giudiziaria appartenenti alla Guardia di Finanza) aveva tutte le caratteristiche per assomigliare più a un rapporto tra guardie e ladri che non ad un rapporto di collaborazione; e difatti la diffidenza tendeva a prevalere. Tuttavia la necessità di cooperazione modifica abbastanza rapidamente la situazione iniziale, come mostra anche il passaggio alle modalità di comunicazione informali di cui abbiamo già parlato, consentendo l'innescò del processo di apprendimento. I (pochi) dissensi successivi riguardano essenzialmente l'opportunità di utilizzare i poteri speciali, connessi alla dichiarazione di Grande Evento, di cui EXPO spa disponeva.

Questa osservazione consente di identificare con chiarezza gli elementi del programma normativo che vanno a comporre il meccanismo: è innanzitutto la obbligatorietà e la pervasività del controllo, la numerosità delle interazioni (nel primo anno di attività vi è quasi una risposta al giorno e un rilievo o osservazione ogni due giorni), che forza ad una maggiore familiarità e in definitiva fa crescere la fiducia reciproca. Ma, in secondo luogo, anche la non vincolatività gioca un ruolo, se non altro perché stimola la stazione appaltante a chiedersi le ragioni dei rilievi di legittimità e soprattutto delle osservazioni di opportunità e quindi a risalire dalla lettera delle prescrizioni e dei suggerimenti di ANAC alla filosofia che li ispirava.

E tuttavia il programma normativo da solo non sarebbe stato sufficiente. Nel suo volume del 2015 Raffaele Cantone afferma che il fatto che EXPO si svolgesse a Milano ha fatto una notevole differenza e spiega anche il successo della vigilanza collaborativa (Cantone, 2015). Nel corso dell'intervista effettuata in ottobre 2016<sup>11</sup> questo giudizio viene ulteriormente specificato. È il fatto di poter contare su un interlocutore composto da professionisti esperti e motivati che ha consentito il rapido processo di aggiustamento e l'innescò dell'apprendimento. Nei termini utilizzati nel nostro *framework* teorico il fattore esterno che completa il meccanismo delle interazioni ripetute, e genera i mutamenti comportamentali, è la struttura organizzativa di EXPO spa. Insomma sono le caratteristiche del controllato che garantiscono il successo del controllore.

### La certificazione

Per spiegare l'aspetto maggiormente controintuitivo della vicenda analizzata, e cioè perché l'introduzione del controllo preventivo ab-

<sup>11</sup> Intervista a Raffaele Cantone, presidente ANAC, svoltasi il 25/10/2016.

bia contribuito a velocizzare l'implementazione recuperando i ritardi accumulati in precedenza, occorre ricordare che la lentezza nei contratti pubblici dipende anche dai comportamenti di altri attori oltre alla stazione appaltante ed all'organo di controllo. In particolare sono i ricorsi delle imprese soccombenti nelle gare ai giudici amministrativi che possono rallentare significativamente i tempi di attuazione, oltre naturalmente alle pressioni interne all'amministrazione pubblica che possono condizionare l'attività degli uffici preposti all'emanazione dei bandi ed alla aggiudicazione dei contratti. Ciò che si è verificato nel caso di EXPO, secondo tutti i protagonisti, è stata la completa sparizione del contenzioso (UOS 2016; EXPO spa 2016), nonché l'aumento della capacità dell'ufficio appalti e contratti di EXPO spa di resistere alle richieste, provenienti dall'interno della società, di adottare procedure in grado di assicurare maggiore discrezionalità nella scelta del contraente (EXPO spa 2016).

In questo caso il meccanismo causale presente in letteratura che viene associato ad un effetto esterno di questo tipo è quello della *certificazione* (Melloni 2013; Coletti 2013; Barzelay 2007). Esso si innescava quando l'attore preposto all'attuazione riceve un *endorsement* da un altro attore che, per motivi differenti – capacità intellettuale, carisma, reputazione, consenso politico, risultati ottenuti in precedenza – appare particolarmente prestigioso. Nel nostro caso si può ipotizzare che l'aver passato il controllo dell'ANAC fosse considerato dalle imprese soccombenti nelle gare un fattore che rendeva improbabile la vittoria in caso di ricorso al TAR, e che la necessità di ottenere il consenso di ANAC rappresentasse una giustificazione sufficiente per abbandonare pratiche più discrezionali di aggiudicazione, anche qualora esse fossero consentite in ragione delle caratteristiche del contratto e/o dei poteri speciali attribuiti al Commissario EEXPO in virtù della dichiarazione di «grande evento».

Per entrambi gli effetti vi sono evidenze specifiche che confermano i giudizi degli intervistati. Per quanto riguarda il contenzioso va infatti ricordato che una sentenza del TAR Lombardia, che aveva annullato la gara sulle architetture di servizio proprio a causa dell'emersione degli episodi corruttivi, prescrivendo l'aggiudicazione all'impresa immediatamente successiva nella graduatoria, fu rapidamente rovesciata dal Consiglio di Stato sulla base della considerazione che la nuova normativa che attribuiva all'ANAC il potere di proporre il commissariamento definiva una supremazia dell'interesse pubblico a concludere tempestivamente i lavori sull'interesse privato a subentrare nella gara da parte dell'impresa che fosse stata ingiustamente penalizzata.

Per quanto riguarda la capacità di resistere alle pressioni interne il caso più eclatante è quello relativo al conflitto con Dante Ferretti – lo scenografo tre volte vincitore dell'Oscar e progettista della decorazione al centro del decumano di EXPO – che ancora nell'aprile del 2015 minacciava azioni legali e di ritirare il suo nome dalla manifestazione a causa del fatto che le procedure di gara adottate non avrebbero garantito la qualità e la tempestività della realizzazione del suo disegno<sup>12</sup>. Attraverso un uso strategico dei vincoli posti da ANAC, EXPO spa fu in grado di far rientrare il conflitto e di garantire la piena trasparenza dell'affidamento. Più in generale la certezza di poter contare sull'Autorità ha rafforzato gli organizzatori nei confronti delle pressioni che venivano dall'ampio network di EXPO<sup>13</sup> (EXPO spa 2016).

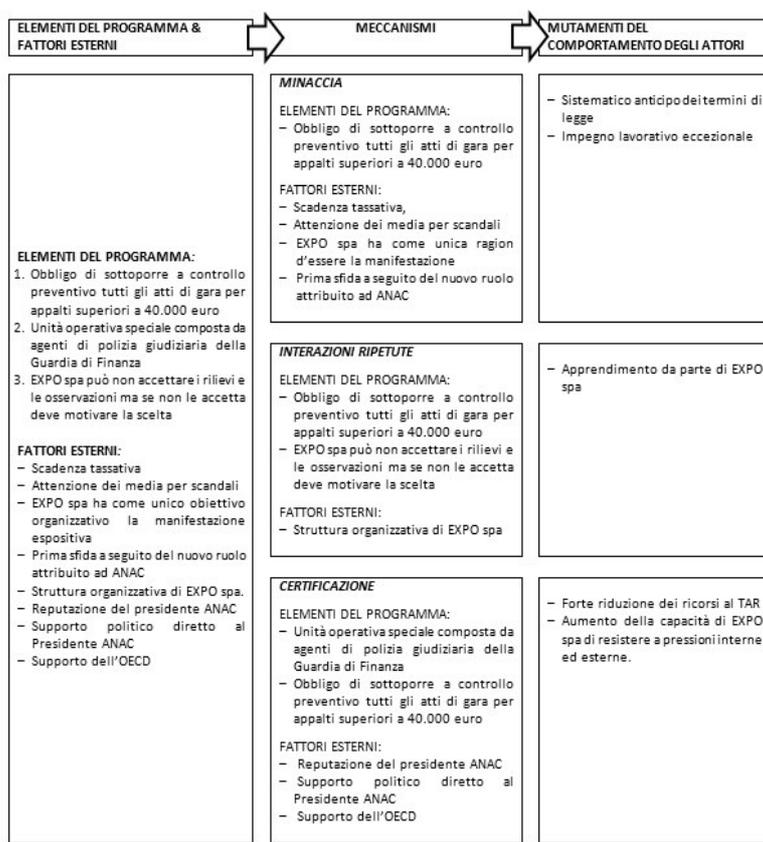
Ma quali sono i fattori che hanno innescato questo meccanismo?

Per quanto riguarda gli elementi del programma viene ancora in primo piano il carattere obbligatorio del controllo preventivo (che dà la certezza che nessuna procedura di acquisto è sfuggita all'attenzione della UOS) cui si aggiunge in questo caso la natura stessa dell'Unità: il fatto di essere composta da agenti di polizia giudiziaria della Guardia di Finanza certamente ha contribuito a rafforzare la credibilità dei controlli effettuati.

Per quanto riguarda invece i fattori esterni, sulla base della ricerca effettuata se ne possono indicare almeno tre. In primo luogo va considerato il curriculum del presidente: non un qualunque funzionario pubblico, ma un magistrato noto per le sue battaglie contro la criminalità organizzata e che aveva già da tempo spostato la sua attenzione verso la tematica della corruzione e dei modi di combatterla. In secondo luogo un fattore decisamente rilevante è l'appoggio incondizionato che l'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi aveva garantito all'ANAC ed al suo presidente aumentandone la visibilità ed investendoli di compiti particolarmente delicati. Infine, di non piccola importanza è la già ricordata relazione tra ANAC e OECD. Sia la firma del protocollo di intesa, sia il sottoporsi volontariamente alla valutazione dell'Organizzazione, sia la pubblicazione congiunta degli *High level principles*, mostrano come la necessità di farsi certificare al fine di rendere più efficaci le proprie certificazioni fosse ben presente ai vertici dell'Autorità.

<sup>12</sup> «EXPO 2015, la rabbia di Dante Ferretti: 'Il mio progetto non è neanche partito'», 7 aprile 2015.

<sup>13</sup> Intervista a Christian Malangone, *procurement manager* di EXPO spa, 18/11/2016.

FIG. 1. *Il modello causale della sorveglianza collaborativa.*

Fonte: Nostra elaborazione.

## 6. Un modello causale della vigilanza collaborativa

La figura 1 riassume quanto siamo venuti sin qui dicendo raggruppando attorno ai meccanismi causali che sono al centro della nostra teoria da un lato gli elementi del programma e i fattori esterni che li costituiscono, e dall'altro i mutamenti di comportamento che essi contribuiscono a generare. Non c'è bisogno di sottolineare come il risultato finale di questo modello sia l'attuazione tempestiva di EXPO.

Si tratta, con tutta evidenza, di un esercizio di *theory building*, che cerca di costruire le configurazioni in grado di spiegare quanto è avvenuto nel caso di EXPO, e in prospettiva di disegnare sistemi di controllo preventivo capaci di generare effetti positivi anche in contesti differenti.

## 7. Conclusione

Tirando le somme dell'analisi compiuta, la domanda fondamentale che è necessario porsi riguarda le lezioni che è possibile trarre dalla vicenda. Tali lezioni, come è giusto che sia, debbono riguardare sia il contenuto sostanziale del programma – la possibilità di usare l'istituto della vigilanza collaborativa con eguale successo in altre circostanze – sia l'approccio analitico utilizzato: l'uso del concetto di meccanismo causale nella identificazione dei driver del successo nell'implementazione delle politiche pubbliche, nonché la metodologia del *reverse engineering*.

Sotto il primo profilo bisogna sottolineare che il modello di vigilanza collaborativa sviluppato per EXPO è già stato replicato. Nel 2015 è stato adottato per il Giubileo della Misericordia (ANAC 2015), nel 2016 per la rigenerazione dell'area Italsider di Bagnoli (Presidenza del Consiglio 2016), per la ricostruzione post-terremoto nell'Italia centrale (ANAC 2016a) e per l'intero settore degli appalti e acquisti del Comune di Reggio Calabria (ANAC 2016b). Inoltre la generalizzazione è avvenuta attraverso lo sviluppo di una pratica parallela rivolta a situazioni meno eccezionali di quelle per le quali era stata prevista. Già a partire dal dicembre del 2014 è possibile per le singole amministrazioni richiedere l'attivazione della sorveglianza collaborativa (che in questo caso è svolta dagli uffici dell'ANAC e non dalla UOS) e, stando alle ultime informazioni<sup>14</sup>, sono attivi ormai 52 protocolli di intesa. Infine il nuovo Codice degli Appalti (D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50) all'art. 213, c. 3, lett. h prevede che «per affidamenti di particolare interesse [ANAC] svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara».

Ma avranno queste repliche del modello EXPO lo stesso successo dell'esperienza originale? Non c'è dubbio, infatti, che alcuni dei fattori che abbiamo identificato come potenzialmente decisivi per spie-

<sup>14</sup> L. Milella, «Appalti, nomine e corruzione. Viaggio nella trincea di ANAC», *Repubblica – Affari e Finanza*, 20 febbraio 2017.

gare il paradosso di un aggravio procedurale che produce maggiore efficienza e velocità di azione sono tendenzialmente irripetibili. Il fatto che il successo della vigilanza collaborativa nel caso di EXPO fosse il primo esempio della nuova direzione che ANAC, in piena intesa con il governo, voleva imprimere alla sua azione è, con tutta evidenza, un elemento non replicabile. E in ultima analisi anche il campo di applicazione – un evento unico, con scadenze tassative, in difficoltà per motivi diversi – se può in teoria trovare esempi analoghi (le Olimpiadi, i Giubilei, eccetera) ha sempre degli elementi idiosincrasici che rendono ogni comparazione problematica.

Tuttavia – e qui sta il potenziale dell'approccio seguito – spostando l'attenzione dal contenuto del programma normativo – un controllo preventivo obbligatorio, ma non vincolante, esteso ad un'ampia platea di procedimenti di acquisto di beni e servizi – ai meccanismi causali che generano i comportamenti virtuosi che abbiamo messo in luce, è possibile immaginare che esistano equivalenti funzionali degli elementi non programmatici irripetibili, e che sia possibile attivare i medesimi meccanismi in altri contesti.

Partendo dall'ultimo dei meccanismi indicati, quello della certificazione, esso in teoria appare il più facile da replicare. Come si vede infatti dalla figura 1, tutti i fattori esterni che contribuiscono ad attivare il meccanismo hanno a che fare con caratteristiche dell'Autorità anticorruzione che dovrebbe essere possibile mantenere nel tempo. E difatti anche nei casi di vigilanza facoltativa, a richiesta delle amministrazioni interessate, i responsabili degli uffici dell'ANAC affermano che i risultati già visibili sono la «minore litigiosità»<sup>15</sup> e cioè l'effetto diretto della certificazione. La replicabilità qui riguarda allora soprattutto l'estensione di questo meccanismo agli altri tipi di controllo preventivo di legittimità presenti nel nostro ordinamento. In altre parole bisognerebbe chiedersi perché lo scrutinio compiuto sugli atti amministrativi dei ministeri dagli Uffici Centrali di Bilancio e dalla Ragioneria Generale dello Stato e sugli atti governativi da parte della Corte dei Conti non abbia lo stesso effetto di certificazione della stazione appaltante. Tra l'altro, almeno nel secondo caso, si tratta di un organo di rilevanza costituzionale, di una magistratura con forti garanzie di indipendenza, dell'istituzione che ha elaborato al suo interno il concetto di «controllo collaborativo» al quale si è certamente ispirata la proposta dell'ANAC. Non è possibile in questa sede dare una risposta compiuta, ma certo è una questione alla quale i vertici delle istituzioni appena citate dovrebbero dedicare una ri-

<sup>15</sup> L. Milella, «Appalti, nomine e corruzione. Viaggio nella trincea di ANAC», *Repubblica – Affari e Finanza*, 20 febbraio 2017.

flessione. Perché l'ANAC appare più credibile all'esterno? Si tratta, ancora una volta, della relativa novità dell'istituto? O ha a che fare con le caratteristiche – e il carisma – degli organi di vertice? Oppure ancora è stato l'eccezionale supporto politico che il Presidente del Consiglio in carica nel periodo di tempo interessato ha dato alla figura di Raffaele Cantone? Qualunque sia la risposta resta il fatto comunque che gli organi di controllo appena menzionati dovrebbero/potrebbero chiedersi come sarebbe possibile cercare di costruire o di recuperare la credibilità che evidentemente hanno in misura ridotta. Torneremo su questo punto tra poche righe, ma vale anche la pena di suggerire che il mantenimento della capacità di certificazione dovrebbe essere una preoccupazione della stessa Autorità, che, come minimo, dovrebbe essere attenta a razionare il suo coinvolgimento nonché a mantenere il potere deterrente – simboleggiato dal fatto di utilizzare agenti di polizia giudiziaria – che ha indubbiamente contribuito ad aumentare l'autorevolezza della sua azione.

Risalendo la figura 1, ed analizzando il meccanismo delle interazioni ripetute, le lezioni che si possono trarre sono abbastanza chiare: perché si possa effettivamente sviluppare apprendimento occorre da un lato che i rapporti tra autorità di controllo e stazione appaltante siano numerosi e frequenti, e dall'altro che il soggetto responsabile della gara sia in grado di imparare. Due elementi emersi nel corso delle interviste sottolineano il carattere composito del processo causale. In primo luogo una conferma indiretta viene dalla considerazione che l'effetto di apprendimento non viene attribuito al fatto che l'ANAC aveva emesso un documento di linee guida. L'esistenza di tali linee guida viene indicata come forse necessaria, ma certamente non sufficiente. In secondo luogo, confrontando l'esperienza di EXPO con quella compiuta durante il Giubileo, i membri dell'UOS hanno indicato come nel secondo caso la dispersione delle responsabilità per i processi di acquisto di beni e servizi all'interno del Comune di Roma abbia fatto ostacolato lo sviluppo di un *learning* adeguato. Quindi, dal punto di vista prescrittivo, si può affermare che il miglioramento di capacità amministrativa da parte delle stazioni appaltanti non si ottiene limitando la vigilanza collaborativa solo a pochi contratti di grande entità o di eccezionale complessità (per i quali peraltro potrebbe comunque valere l'effetto di certificazione messo in evidenza in precedenza): è solo l'interazione quotidiana che genera tale miglioramento. Ma questo significa anche che l'ANAC, o comunque l'organo di controllo, prima di entrare in questa relazione dovrebbe accertarsi che l'amministrazione controllata abbia le caratteristiche minime per sviluppare processi di apprendimento: uno staff di ade-

guate capacità, non eccessivamente numerosi o comunque fortemente strutturato al suo interno, posto in una posizione organizzativa tale da condizionare le altre unità organizzative e far valere la propria supremazia per quanto riguarda le caratteristiche tecnico/giuridiche delle procedure di gara. Non si tratta, in entrambi i casi, di indicazioni banali. Soprattutto per quanto riguarda la vigilanza facoltativa ciò significa – proprio per preservare il meccanismo di apprendimento – essere pronti a rifiutare la richiesta di stipulare protocolli di intesa qualora l'estensione dell'accordo e/o le caratteristiche organizzative della stazione appaltante siano tali da far pensare che non vi sono le condizioni per un effettivo aumento della capacità amministrativa.

Ma ovviamente è il meccanismo della minaccia quello che pone le sfide maggiori. Come abbiamo visto senza un impegno eccezionale sia da parte di EXPO spa sia dell'UOS dell'ANAC l'introduzione di un nuovo passaggio burocratico, anziché generare una maggiore velocità ed efficienza, avrebbe presumibilmente comportato un rallentamento ulteriore. Sono proprio i fattori esterni più difficilmente replicabili che spiegano l'anticipo sistematico dei termini di legge e il superlavoro dei due principali soggetti coinvolti che lo ha determinato. Il paradosso dei nuovi controlli che velocizzano gli iter resterebbe cioè legato al dispiegarsi di circostanze eccezionali e tutto sommato potrebbe venir considerato alla stregua di una bizzarria. Se però si ragiona in termini di come fare a riprodurre la situazione di minaccia che ha generato i risultati positivi ci si rende conto che, anche a programma normativo invariato, c'è la possibilità di trovare degli equivalenti funzionali tra i fattori esterni. Il più ovvio è quello relativo al potenziale effetto di stimolo che deriva dalla completa trasparenza degli avanzamenti procedurali: nella logica degli *open data*, che rappresentano oggi uno strumento di innovazione su cui più o meno tutti i governi stanno puntando, la *full disclosure* degli eventuali ritardi potrebbe, soprattutto in presenza di *watchdog* efficienti e di una opinione pubblica attenta, rappresentare un equivalente funzionale ai fattori evidenziati nel caso di EXPO<sup>16</sup>. In ogni caso l'allarme sociale nei confronti della corruzione, o comunque di un uso improprio dei fondi pubblici, già abbastanza alto nel nostro paese, può essere potenziato e indirizzato nei casi nei quali qualunque stravolgimento delle politiche sostanziali appare particolarmente odioso per

<sup>16</sup> In realtà in questo modo si potrebbero attivare due meccanismi differenti – il *pre-commitment* (Schelling 1966) e la *blame-avoidance* (Hood 2010) – di fatto sostituendo non tanto i fattori quanto piuttosto le ragioni per le quali gli attori cooperano.

la natura stessa dei beni pubblici in gioco: l'esempio più ovvio è rappresentato, tra i casi nei quali la sorveglianza collaborativa è già attiva, dalla ricostruzione post sisma nell'Italia centrale che non a caso viene indicato dal presidente dell'ANAC come la maggiore sfida dei prossimi anni<sup>17</sup>. E bisogna dire che, a stare a quanto appare dalle notizie di stampa e dai documenti ufficiali, è un caso nel quale ci sono tutte le premesse per replicare il successo di EXPO.

E tuttavia forse la lezione più importante che si può trarre dalla vicenda è un'altra. La minaccia principale nel caso studiato era ovviamente rappresentata dal fallimento di EXPO, e cioè dall'impossibilità di aprire il 1° maggio 2015 l'esposizione nella sua interezza. Tale minaccia colpiva anche ANAC, non solo per i fattori che abbiamo spiegato nel testo, ma anche per il fatto che nella logica della policy complessiva l'Autorità diventava garante del successo. La logica collaborativa implica infatti che il risultato sostanziale diventa obiettivo del controllore e non solo del controllato. E quindi il fallimento è anche fallimento del controllore. Ed è qui che la distanza tra la vicenda da noi ricostruita e la pratica ordinaria dei controlli preventivi diventa massima: la non internalizzazione degli obiettivi di policy da parte degli organi di controllo, siano essi gli Uffici Centrali di Bilancio, la Ragioneria Generale o la Corte dei Conti, rappresenta infatti nel nostro sistema amministrativo la regola assoluta, che conosce qualche eccezione solo quando il presidio politico, per qualche buona o cattiva ragione, è molto forte. Quindi il problema si sposta a se e come sia possibile trasformare la pratica del controllo da esercizio di puro potere a funzione di servizio alle scelte di policy legittimamente operate dagli organi di governo. Probabilmente è possibile fare qualcosa in questa direzione e, dato il costo complessivo di questo spezzone procedurale, sarebbe anche utile e ragionevole. Ma è questa assenza di effettivo impegno al buon funzionamento sostanziale che in definitiva spiega la perdita di autorevolezza dei controllori «ordinari» già sottolineato. La percezione da parte dei soggetti interni ed esterni all'amministrazione è che il controllo sia legato ad una logica estranea al raggiungimento dei risultati e quindi non sia credibile né quando ostacola l'azione amministrativa (da cui i continui tentativi di eluderlo attraverso vari tipi di accorgimenti), né quando non rappresenta altro che un aggravio procedurale senza conseguenze (da cui la pratica sistematica di ricorso alla giustizia amministrativa da parte dei controinteressati). L'autorevolezza di ANAC in questa specifica congiuntura deriva invece dalla percezione

<sup>17</sup> «Cantone: Per tre anni la missione più importante si chiamerà terremoto», *Repubblica - Affari e Finanza*, 20 febbraio 2017.

che l'attività svolta ha un obiettivo sostanziale che va al di là del mero rispetto formale delle norme (e cioè la lotta alla corruzione) e al tempo stesso internalizza gli obiettivi di policy attraverso un vero impegno al raggiungimento dei risultati<sup>18</sup>. Ed è questo duplice *commitment* che, rappresentando il centro della missione di ANAC, induce i comportamenti virtuosi mostrati dai componenti dell'UOS.

Ovviamente si tratta di un equilibrio fragile e molto ci sarebbe ancora da studiare ed elaborare per capire a fondo sia la genesi di questa esperienza, sia i fattori che possono favorire una generalizzazione della pratica. Ma ciò va al di là di quanto sia lecito fare in questa sede.

Prima di chiudere occorre trarre qualche lezione anche per quanto riguarda l'approccio analitico utilizzato, i suoi punti di forza e di debolezza e le direzioni di ricerca future.

In realtà non c'è molto da aggiungere a quanto abbiamo già detto nel corpo dell'articolo. La ricerca di un modello causale consente di identificare i meccanismi – composti da elementi del programma, nel nostro caso le regole imposte dalla legge, e fattori esterni – in grado di spiegare i mutamenti di comportamento degli attori dell'implementazione. La metodologia seguita si ispira alla pratica del *reverse engineering*, una tecnica utilizzata in diversi contesti tipici delle scienze dell'artificiale per ricostruire (o meglio re-inventare) un sistema che funziona a partire da un artefatto esistente.

A parere di chi scrive questo approccio presenta numerosi vantaggi nel tentativo di produrre *usable knowledge* per quanto riguarda le politiche pubbliche. A livello esplicativo permette di far emergere i fattori rilevanti, siano essi contenuti nel programma o siano esterni ad esso, organizzandoli in configurazioni coerenti al loro interno. In questo modo si supera il rischio, sempre ricorrente, di rinviare la spiegazione a elementi residuali e generici (la cultura organizzativa, il contesto politico e sociale, eccetera), e si riesce a capire meglio il valore esplicativo dei singoli elementi programmatici e non programmatici. Ma soprattutto tale approccio ha delle conseguenze pratiche nell'attività di *policy design*. Capire i meccanismi consente infatti di predire la «sensibilità» della politica che si sta disegnando (cioè la stabilità del modello causale in contesti differenti) e produrre nuovi disegni capaci di attivare modelli causali equivalenti. Come si è visto nelle righe precedenti la replicabilità dei meccanismi causali può passare attraverso l'abbandono di alcuni fattori, la ricerca di equivalenti funzionali a quelli che non è possibile riprodurre, il *fine tuning*

<sup>18</sup> «Cantone: Per tre anni la missione più importante si chiamerà terremoto», *Repubblica - Affari e Finanza*, 20 febbraio 2017.

di altri ancora al fine di adeguarli al nuovo contesto. Partire da un caso di successo, da un artefatto funzionante, fornisce al progettista di politiche una bussola per orientarsi in questa attività.

Ciò detto, molto lavoro resta da fare.

A livello teorico (come abbiamo già detto, cfr. Busetti, Dente 2016) occorre riuscire a produrre e possibilmente ad organizzare un catalogo di meccanismi tipici in grado di spiegare, ad un livello di astrazione per così dire intermedio, perché gli attori dell'implementazione e/o i *target groups* modificano i loro comportamenti nella direzione necessaria per il successo del programma di policy. Avere un elenco di tali meccanismi e una prima indicazione dei fattori programmatici e non programmatici che li compongono rappresenterebbe uno strumento prezioso per il *policy design*, se non altro per evitare di continuare a cadere negli stessi errori (e cioè la sopravvalutazione dell'importanza della gerarchia e degli incentivi di mercato).

A livello metodologico l'indicazione del *reverse engineering* è, per il momento, poco più che un'indicazione metaforica e largamente allusiva. Gli sforzi qui dovrebbero essere indirizzati verso la costruzione di un protocollo di analisi al tempo stesso abbastanza generale da includere la varietà che si trova nel mondo reale (dove in molti casi i fattori esplicativi appaiono *policy specific*) ed abbastanza preciso per poter fornire una guida all'analista, e in prospettiva al designer. Un protocollo che dovrebbe essere costruito a partire dalle microfondazioni tipiche della *policy analysis* e quindi essere centrato sugli attori di policy, le loro razionalità di azione e le risorse di cui hanno bisogno, senza ovviamente trascurare i diversi tipi di giochi nei quali sono coinvolti e le modalità attraverso le quali avvengono le loro interazioni. Ma si tratta ancora di indicazioni di natura generale che per essere specificate hanno bisogno dell'accumulazione di un numero sufficiente di ricerche empiriche che, sole, sono in grado di arricchire la metodologia e renderla davvero uno strumento di lavoro.

## Appendice

Elenco delle interviste:

Bartezzaghi (2016), Intervista a Emilio Bartezzaghi, commissario per le Vie d'Acqua di EXPO, svoltasi il 20/12/2016.

Brandolese (2016), Intervista a Armando Brandolese, commissario per le Architetture di servizio di EXPO, svoltasi il 15/12/2016.

Cantone (2016), Intervista a Raffaele Cantone, presidente ANAC, svoltasi il 25/10/2016.

UOS (2016), Interviste ai membri dell'Unità Operativa Speciale svoltasi il 25/10/2016 e il 5/1/2017.

EXPO spa (2016), Intervista a Christian Malangone, *procurement manager* di EXPO spa svoltasi il 18/11/2016

#### Documentazione ufficiale:

ANAC (2014a), Linee guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015.

ANAC (2014 b), Oggetto: Proposte per la corretta gestione delle procedure di appalto ex art. 19 D.L. 24 giugno 2014 n. 9.

ANAC (2015), Linee guida per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del Giubileo Straordinario della Misericordia.

ANAC (2016a), Monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi di emergenza conseguenti al sisma che il 24 agosto 2016 ha colpito i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche E Umbria.

ANAC (2016b), Protocollo di azione vigilanza collaborativa tra Autorità nazionale anticorruzione, prefettura, Procura della repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria e comune di Reggio Calabria.

ANAC (2016c), Relazione annuale 2015.

ANAC (2016d), Piano di Riordino.

ANAC-OECD (2014), Memorandum of understanding for cooperative activities for EXPO2015 2015.

OECD (2015a), Report on the governance model and on the methodology.

OECD (2015b), Second interim report.

OECD (2015c), High-level principles for integrity, transparency and effective control of major events and related infrastructures

OECD (2015d), Effective Delivery of Large Infrastructure Projects. The case of the new international airport of Mexico City.

OECD (2016), First Progress Report on the development of the New International Airport of Mexico City towards effective implementation.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016), Protocollo di vigilanza collaborativa sulle procedure connesse alla realizzazione della bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Axelrod R. – Hamilton W.D. (1981), *The Evolution of Cooperation*, in «Science», vol. 211, n. 4489, pp. 1390-1396.
- Barbieri M. – Girosante B. – Valotti G. (2015), *La legacy organizzativo-gestionale di Expo-Milano 2015*, Milano, Egea.
- Bardach E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press.
- Bardach E. (2004), *Presidential Address – The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?*, in «Journal of Policy Analysis and Management», n. 23, pp. 205-220.
- Barzelay M. (2007), *Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research*, in «Governance», n. 20, pp. 521-543.
- Bowles S. – Gintis H. (2011), *A Cooperative Species: Human Reciprocity and its Evolution*, Princeton, Princeton University Press.
- Brady H.E. – Collier D. (a cura di) (2010), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lahman, Roman & Littlefield Publishers.
- Busetti S. – Dente B. (2016), *Designing Multi-actor Implementation: A Mechanism-based Approach*, in «Public Policy and Administration», first published date: December-07-2016, 10.1177/0952076716681207.
- Cantone R. (2015), *Il male Italiano*, Milano, Rizzoli.

- Coletti P. (2013), *Evidence for Public Policy Design*, London, Palgrave Macmillan.
- Dente B. – Gorla A. (2004), *Competing Integration Principles in a Decentralising state*, in H. Bressers – S. Kuks (a cura di), *Integrated Governance and Water Basin Management*, New York, Springer, pp. 189-212.
- Dror Y. (1971), *Design for Policy Sciences*, Atlanta, American Elsevier Publishing Company.
- Elster J. (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fagan M.B. (2012), *The Joint Account of Mechanistic Explanation*, in «Philosophy of Science», n. 79, pp. 448-472.
- Hedström P. – Swedberg R. (a cura di) (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hood C. (2010), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Howlett M. (2014), *From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance*, in «Policy Sciences», n. 47, pp. 187-207.
- Howlett M. – Mukherjee I. – Rayner J. (2015), *Components of Public Programs and Effective Program Design*, in J.L. Perry – R.K. Christensen (a cura di), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey Bass.
- Gerring J. (2010), *Causal Mechanisms: Yes, but...*, in «Comparative Political Studies», n. 43, pp. 1499-1526.
- Luongo T. (2017), *L'Unità Operativa Speciale presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione*, Tesi di laurea discussa il 23 Marzo presso il Dipartimento di Economia e Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.
- Mahoney J. (2003), *Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms*, Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Mayne J. (2012), *Contribution Analysis: Coming of Age?*, in «Evaluation», n. 18, pp. 270-280.
- Mayntz R. (2004), *Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena*, in «Philosophy of the Social Sciences», n. 34, pp. 237-259.
- McAdam D. – Tarrow S. – Tilly C. (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Melloni E. (2013), *Ten Years of European Impact Assessment: How It Works, for What and for Whom*, in «World Political Science Review», n. 9, pp. 263-290.
- Meier K. J. (1999), *Are We Sure Lasswell Did It This Way?*, in «Policy Currents», n. 9, pp. 5-8.
- O'Toole L.J. (1986), *Policy Recommendations for Multi-actor Implementation*, in «Journal of Public Policy», n. 6, pp. 181-210.
- Rihoux B. – Ragin C.C. (2009), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Thousand Oaks, Sage.
- Rose R. (1993), *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, London, Chatham House Publishers.

- Sayer A. (2000), *Realism and Social Science*, London, Sage.
- Schelling T.C. (1966), *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press.
- Wang W. (2010), *Reverse Engineering*, Boca Raton, CRC Press.
- Winter S. (2003), *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*, in B.G. Peter – J. Pierre (a cura di), *The Sage Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks, Sage, pp. 212-222.

SIMONE BUSETTI è assegnista di ricerca al Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. INDIRIZZO: Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria Gestionale – Via Lambruschini, 4/b – 20156 Milano.

[e-mail: [simone.busetti@polimi.it](mailto:simone.busetti@polimi.it)]

BRUNO DENTE è professore (in pensione) di Analisi delle Politiche Pubbliche al Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. INDIRIZZO: Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria Gestionale – Via Lambruschini, 4/b – 20156 Milano.

[e-mail: [bruno.dente@polimi.it](mailto:bruno.dente@polimi.it)]